8°
051.829

LOC-
ARCHIVES

000589169

8°
51829

DEPOT
ANNEXE

ON CARNEGIE POUR LA PAIX INTERNATIONALE

Direction des Relations et de l'Education

Le Problème des Sanctions internationales

par D. MITRANY

PRO PATRIA PER ORBIS CONCORDIAM

000589169

CENTRE EUROPEEN DE LA DOTATION CARNEGIE

173, BOULEVARD SAINT-GERMAIN (VI^e)

— 1926 —

0000 497 189

DOTATION CARNEGIE POUR LA PAIX INTERNATIONALE

Direction des Relations et de l'Education

Le Problème des Sanctions internationales

par D. MITRANY

PRO PATRIA PER ORBIS CONCORDIAM

RI. JK. 1906
8° 51. 829

PARIS

CENTRE EUROPÉEN DE LA DOTATION CARNEGIE

173, Boulevard Saint-Germain (VI^e)

— 1926 —

DON DU CENTRE EUROPÉ
DE LA DOTATION CARNE

INTRODUCTION

Le sentiment de profond soulagement qui a suivi la conclusion des accords de Locarno pourrait amener certains esprits à penser que nous avons fait à présent tout ce qui est nécessaire pour assurer la paix internationale. Cinq Etats importants n'ont-ils pas, en effet, remis définitivement l'épée au fourreau, après avoir maintes fois combattu ? N'ont-ils pas pris l'engagement solennel de recourir à l'avenir, dans les périodes de calme comme aux moments difficiles, et de s'en fier aux nouvelles méthodes d'arrangement équitable et pacifique des différends ?

C'est vraiment là un magnifique résultat. Nous avons toutes raisons d'espérer que, en Europe Occidentale, les guerres sont finies, aussi sûrement qu'il est humainement possible de les faire cesser. Mais cette grande et noble action politique donne en même temps la mesure de ce qu'il reste à faire ailleurs.

L'œuvre de Locarno, qui n'est qu'une étape, doit être développée et renforcée. Les affaires mondiales sont maintenant si enchevêtrées que, tant que cela n'aura pas été réalisé, on ne pourra considérer la paix comme intangible.

Les accords régionaux doivent être rattachés les uns aux autres afin que la faiblesse d'un des maillons ne mette pas la chaîne entière hors d'usage. De plus, la nécessité d'un système international commun de sécurité et d'arbitrage est démontrée puisque, sans lui, le désarmement général ne peut devenir encore une réalité positive. S'il suffit de deux nations pour que l'arbitrage produise des effets pratiques, le désarmement ne saurait être réalisé que par un accord général, la sécurité de chacune des nations étant assurée.

Plusieurs tentatives ont été faites pour arriver à des arrangements internationaux de cette nature — tentatives trop bien connues pour qu'il soit nécessaire de les examiner ici. Ce qui est intéressant à leur sujet, c'est que leur échec a toujours été dû à certaines hésitations ou traditions des deux grandes nations anglo-saxonnes, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, toutes deux cependant à l'avant-garde du mouvement pour la paix internationale et le désarmement. Quelle en est l'explication ?

M. Mitrany pense qu'elle se trouve dans l'obligation d'appliquer des sanctions, que comportaient les divers projets. C'est pourquoi, après avoir étudié la situation en Angleterre et en Amérique, il avance certaines idées qui permettraient, étant réalisées de prévenir leurs hésitations et

leurs difficultés. Ceux qui ont suivi pendant ces dernières années l'ensemble des négociations estimeront sans doute que cette étude fournit des précisions fort intéressantes sur ce qu'il est permis d'attendre et d'espérer de l'Amérique et de l'Angleterre pour le renforcement de la paix internationale. Ce livre sera donc accueilli en France comme une étude impartiale et utile sur l'opinion anglaise et américaine en ce qui concerne le problème des sanctions internationales.

Louis RIPAULT.

PRÉFACE

Cet opuscule est le développement d'un mémoire écrit ce printemps à l'usage du groupe américain dirigé par le professeur James T. Shotwell à qui l'on doit la précieuse « Esquisse d'un Traité de sécurité et de désarmement ». *Les principes, les arguments et les conclusions restent les mêmes que dans le mémoire, mais le texte a été très augmenté pour les besoins de la publication. On a jugé désirable de soumettre cette petite étude à un public plus étendu car les sanctions sont réellement la principale des difficultés que nous rencontrons dans nos efforts pour organiser la paix. Nous adressons un appel aux nations pour qu'elles renoncent à leurs vilains moyens ordinaires de régler les conflits. La plupart d'entre elles sont très disposées à y répondre, mais elles sont timides, craintives et hésitantes. Après tout, nous n'essayons rien de moins que déraciner une habitude aussi vieille que l'humanité. Devons-nous être découragés ou soupçonneux parce que la nouvelle méthode exige un peu d'encouragement, d'aide et de protection ? Quels que soient les soins que nous pouvons lui accorder, elle les mérite largement ; un peu de sollicitude est indispensable. Que la nouvelle organisation repose en*

dernier lieu sur le Pacte ou sur le Protocole ou sur des accords régionaux, elle comportera toujours quelques moyens d'agir à l'égard de ceux qui pourraient être tentés de pécher contre le nouveau credo de paix et de secourir leurs victimes possibles. Je suis convaincu que si les nations voulaient aborder franchement la question de ce dont chacune d'entre elles a besoin et de ce qu'elles pourraient faire ensemble pour soutenir le nouveau système, les autres aspects de l'organisation de la paix sembleraient ensuite tout à fait simples.

Cette étude doit plus que je ne pourrais le dire moi-même aux relations quotidiennes, pendant tout un hiver, avec mon ami le professeur James T. Shotwell ; mais je suis seul responsable de son contenu (*).

D. MITRANY.

Londres, Octobre 1925.

(*) Ce travail a paru en anglais, chez Humphrey, Milford, Oxford University Press, sous le titre « The Problem of International Sanctions » (Septembre 1925).

Le Problème des Sanctions

CHAPITRE PREMIER

Le problème général et son état actuel

Les divers plans qui ont donné naissance au Pacte actuel de la Société des Nations ont tous reconnu ce que l'on a appelé la doctrine de la responsabilité commune. La paix est une question d'intérêt international et elle ne peut être sauvegardée que par un effort international. La rompre est une menace et une provocation au monde entier, à laquelle on doit donc répondre par l'action commune du monde. Le Président Wilson, dans son plan, aussi bien que Lord Robert Cecil dans ses propositions et le général Smuts dans ses « suggestions pratiques » estimaient que l'agression devait être réduite par des mesures communes de coercition. L'idée était nouvelle et on avait besoin d'un terme nouveau pour la désigner. « Pénalités internationa-

les » aurait été assez près d'une définition exacte. Mais peut-être convenait-il qu'une fonction si internationale fût désignée par un mot plus international et « sanction » est passé maintenant dans l'usage général pour désigner l'ensemble des divers moyens prescrits ou envisagés pour mettre en vigueur les pactes internationaux. En anglais, le mot n'avait signifié jusqu'ici qu'approbation ou confirmation. Son sens nouveau (un récent exemple des fréquents emprunts des langues française et anglaise) vient de la langue française dans laquelle « sanction » signifie une contrainte ou mesure coercitive « qui empêche ou punit la violation et assure l'exécution » (Larousse).

En commençant ces pages quelques-uns peuvent être tentés de demander : « Mais pourquoi avoir des sanctions ? » La réponse est assez simple : « Parce que vous ne pouvez pas vous en passer ». Penser aux deux tâches de paix distinctes qui nous attendent en ce moment. L'une, est le désarmement. Nous savons maintenant que nous n'avons pas la plus légère chance de l'accomplir si nous ne pouvons pas donner aux nations quelque assurance qu'en désarmant elles ne seront pas laissées à la merci de quelque mécréant international. Il est beaucoup plus important de faire accepter l'arbitrage comme la méthode normale du règlement des conflits internationaux. Mais sans quelque garantie, l'arbitrage, même s'il est formellement accepté, n'aura qu'une existence précaire. Non que les nations soient de mauvaise foi, mais en temps de crise

on ne peut pas compter sur leur sang-froid. Une nation sachant qu'il n'y a rien pour interdire l'agression à une autre et pour la protéger contre elle, peut être trop peureuse pour affronter les risques de la patience et elle peut se lancer, comme l'Autriche et la Russie en 1914, dans des mesures « défensives » qui ne peuvent qu'accroître la panique dans les deux camps jusqu'à ce qu'il ne soit plus du pouvoir de personne de l'arrêter.

Mais avons-nous le droit d'imposer le recours à l'arbitrage ? Certainement, contre ceux qui se sont solennellement engagés à l'accepter. Nous imposons nos lois chez nous alors qu'elles n'ont souvent été votées que par des majorités théoriques. Mais dans le monde des états, une règle n'engage que ceux qui ont décidé de s'y soumettre. Quand une nation est ainsi absolument libre d'accepter ou de refuser, elle est moralement tout aussi obligée de tenir sa parole, surtout maintenant que le nouveau système offre des moyens impartiaux d'interpréter la loi aussi bien que la protection contre quiconque la violerait.

« Mais pouvons-nous, en toute équité, demander aux nations d'assumer la charge d'imposer l'arbitrage ? » Nous voudrions répondre à cela en citant le résumé précis de ce point même par un artisan bien connu de la paix :

« A la lumière du grand effort que font les nations pour supprimer la guerre, la neutralité change rapidement de sens. La plupart des guerres ont été limitées dans leur étendue et dans leur objet ; elles étaient livrées par deux ou trois

pays pour quelque intérêt national restreint. Rester à l'écart de la guerre, être neutre, était donc d'un point de vue international, une sage attitude pour un pays qu'elle ne touchait pas directement. La neutralité aidait à restreindre le champ de bataille et le jeu des politiques nationales. Mais déjà la dernière guerre a opéré en cela de grands changements. Elle a montré que les effets d'une guerre moderne ne peuvent pas être localisés ; en d'autres termes, la neutralité matérielle a disparu. En second lieu, la conséquence de cela est que les intérêts généraux et les règles qui avaient été formulées pour les protéger, comme « la liberté des mers », sont atteints ; c'est pourquoi la neutralité politique devient de plus en plus impossible et incompatible avec le développement du droit international. Car si les nations ne sont pas disposées à s'efforcer de maintenir les règles internationales existantes, il n'y a aucun sens à en édicter de nouvelles. La neutralité n'est pas en elle-même une vertu ; son mérite est en rapport avec la cause qui la dicte. Le fait de ne pas se mêler à des guerres nationales était probablement une contribution à la paix ; celui de rester à l'écart de l'organisation de la paix internationale peut probablement signifier une contribution à la guerre » [1].

Si nous admettons ce point de vue, il ne reste que deux questions à poser : quand devrait-on infliger des sanctions et quelles sanctions ?

---

(1) *James T. Shotwell :* L'organisation de la paix dans la « Woman's Press ». — New-York; Juin 1925.

A ces deux questions, spécialement à la seconde, les pages suivantes essaient de répondre. Car, tandis que le principe des sanctions a été accepté dès le début sans discussion, la nature des sanctions n'a jamais cessé d'être discutée. Ces différences ont réapparu récemment dans la chaude discussion du Protocole de Genève. Bon nombre de pays étaient prêts à accepter les obligations du Protocole pour maintenir la paix, mais ils répugnaient à ses obligations pour faire la guerre. En d'autres termes, c'était encore un différend sur les sanctions qui, de toute évidence, constituait l'obstacle au progrès.

Depuis la guerre, nous avons essayé d'identifier dans les esprits des nations leurs propres intérêts avec ceux du monde. Cela est inévitablement une méthode de lente éducation. Jusqu'au jour où cette façon de penser sera devenue une habitude, l'aide internationale sera plus aisément obtenue si elle marche de pair avec le progrès de cette conscience internationale. Et ensuite, même les hommes d'état assez perspicaces pour voir leur propre sécurité dans la sécurité internationale sont forcés, par leur charge même, de veiller d'abord à la sécurité de leurs pays respectifs. C'est pourquoi ils jugent difficile d'assumer la responsabilité de lier les moyens de défense de leur pays à un mécanisme international qui peut les emporter dans l'inconnu. L'établissement des sanctions est donc pratiquement aussi très difficile, quelle que soit la base que nous essayions de donner à la sécurité internationale. Car dans cette période de transition, pendant laquelle les

nations ne renonceront pas à leur propre défense et ne la confieront pas à quelque armée commune, les moyens qui peuvent être nécessaires pour les sanctions internationales restent aussi nécessaires pour la sécurité nationale. Comment faire servir le même instrument à ces deux fins de façon à ce qu'aucune ne souffre, et que la solution soit claire et franchement acceptée par tous, tel est, en quelques mots, le côté pratique du problème des sanctions, lui-même une partie de la question complexe de la sécurité internationale.

2. — Les deux documents dans lesquels un système de sanctions a été exposé avec quelques détails, sont le Pacte et le Protocole. Depuis la cinquième réunion de l'Assemblée, les sanctions ont été discutées principalement en opposant leur place respective et leur portée dans le Pacte et le Protocole. Notre discussion pourrait aussi être commodément basée sur ces deux documents (1).

---

(1) Sanctions dans le Pacte :

Art. 16. — Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux du membre de la Société en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société.

En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers groupements intéressés les effectifs militaires et navals par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement à la constitution des forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

M. Ramsay Mac Donald a commencé par dire à Genève, en 1924, qu'il y avait beaucoup plus dans le Pacte qu'on ne le croyait généralement. Il a ajouté que, de l'avis de son gouvernement, les sanctions du Pacterépondaient suffisamment aux besoins de la Ligue, et qu'il ne pourrait pas accepter des obligations plus étendues. Depuis lors, il a constamment soutenu avec beaucoup d'autres, que les dispositions concernant les sanctions ne sont pas plus sévères dans le Protocole que dans le Pacte. Le leader socialiste français, M. Pierre Renaudel, par exemple, écri-

---

Les membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter et se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de Pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société représentés au Conseil.

Amendements en cours de ratification. — La dernière partie du premier paragraphe de l'Article XVI du Pacte se lira ainsi :

« ... Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre les personnes résidant sur leur territoire et celles résidant sur le territoire du membre de la Société en rupture de Pacte, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les personnes résidant sur le territoire de cet Etat et celles résidant sur le territoire de tout autre Etat, membre ou non de la Société ».

Ratifié par vingt-sept Etats.

Le second paragraphe de l'article XVI se lira ainsi :

« C'est au Conseil à décider si oui ou non une rupture du Pacte a eu lieu. Dans les délibérations du Conseil sur cette question les votes des Membres de la Société accusés d'avoir eu recours à la guerre et les Membres contre lesquels cette action était dirigée ne compteront pas ».

Ratifié par vingt huit Etats.

vant dans le numéro de mai du *Labour Magazine* (Londres) explique qu'après « qu'une loi a été votée, il est nécessaire de formuler des règles pour son application. Pour nous le Protocole de Genève ne fait que fournir les règles pour l'application du Pacte ». Sur ce point il semblerait possible de défendre toutes les positions. L'article XVI du Pacte est rédigé en termes si vagues qu'on pourrait y lire des choses extraordinaires. Mais le point qui compte réellement est que, prises en elles-mêmes, les dispositions de l'article XVI en tous cas ne disent pas tout sur le véritable fardeau qu'un pays assume avec le devoir d'appliquer des sanctions. Pour compren-

---

Le troisième paragraphe de l'article XVI se lira ainsi :

« Le Conseil informera tous les Membres de la Société de la date qu'il suggère pour l'application de la pression économique suivant le présent article ».

Ratifié par vingt-sep Etats.

Le quatrième paragraphe de l'article XVI se lira ainsi :

« Néanmoins, le Conseil peut, dans des cas particuliers, suspendre la mise en vigueur de ces mesures pour une période déterminée s'il était convaincu qu'une telle suspension faciliterait la réalisation du but poursuivi à l'aide des mesures mentionnées au paragraphe précédent, ou que cette suspension est nécessaire pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui seront causés aux autres Membres ».

Ratifié par vingt-six Etats.

La cinquième Assemblée, remarquant que les amendements ci-dessus n'avaient pas reçu un nombre suffisant de ratifications proposa de les remplacer par l'amendement suivant :

La dernière partie du premier paragraphe de l'article XVI du Pacte se lira ainsi :

« .. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières et à interdire tous rapports, tout au moins entre les personnes résidant sur leurs territoires et celles résidant sur tous les territoires du Membre de la Société en rupture de Pacte, et, s'ils le trouvent utile, également entre leurs nationaux et ceux du Membre de la Société en rupture de Pacte, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles, tout au moins entre les personnes résidant sur le territoire de cet Etat et celles résidant sur le territoire de tout autre Etat, membre ou non de la

dre la réelle mesure de cette charge, on doit examiner, non seulement la nature des sanctions, mais aussi la fréquence de la responsabilité de les appliquer.

« Combien de fois les sanctions seront-elles nécessaires ? » semblerait être une épreuve aussi à propos que « Quelle espèce de sanctions appliquera-t-on ? » Même une sanction modérée, si on y a fréquemment recours, pourrait devenir une pénible obligation pour le pays qui aurait à l'appliquer. Considérée ainsi relativement, l'obligation d'appliquer des sanctions n'est-elle pas plus lourde peut-être dans le Pacte que dans le Protocole ? Dans les deux cas, le devoir des signataires de s'aider mutuellement contre l'agression extérieure est très large. Ce que ce devoir

---

Société, et, s'ils le jugent utile, également entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société ».

Les Sanctions dans le Protocole :

ARTICLE XI

Dès que le Conseil a fait aux Etats signataires l'injonction prévue au dernier alinéa de l'article 10 du présent Protocole, les obligations desdits Etats en ce qui concerne les sanctions de toute nature visées aux alinéas 1 et 2 de l'article XVI du Pacte, deviennent immédiatement opérantes afin que ces sanctions puissent porter leurs effets contre l'agresseur sans aucun retard.

Ces obligations doivent être interprétées en ce sens que chacun des Etats signataires est tenu de collaborer loyalement et effectivement pour faire respecter le Pacte de la Société des Nations et pour s'opposer à tout acte d'agression dans la mesure que lui permettent sa situation géographique et les conditions spéciales de ses armements.

Conformément à l'alinéa 3 de l'article XVI du Pacte, les Etats signataires prennent l'engagement, individuel et collectif, de venir à l'aide de l'Etat attaqué ou menacé, et de se prêter un mutuel appui, grâce à des facilités et à des échanges réciproques en ce qui concerne le ravitaillement en matières premières et denrées de toute nature, les ouvertures de crédit, les transports et le transit et, à cet effet, de prendre toutes mesures en leur pouvoir pour maintenir la sécurité des communications terrestres et maritimes de l'Etat attaqué ou menacé.

peut leur coûter actuellement, d'efforts et de dépenses, dépendra surtout du nombre de ces agressions qui sera, en grande partie, déterminé lui-même par la capacité de la Ligue de régler pacifiquement les conflits internationaux qui pourraient éclater.

Tout revient alors à ceci : « Quel est, du Pacte ou du Protocole, celui qui réussirait le mieux à supprimer l'agression et, par suite, la nécessité d'appliquer des sanctions ? »

Mais il ne fait pas de doute qu'en tant que système de règlement pacifique des conflits internationaux, le Protocole est beaucoup plus complet que le Pacte. En fait, c'est dans une grande mesure parce qu'on connaissait l'insuffisance du Pacte à cet égard, que le Protocole a été imaginé comme correctif. Le Pacte de la Société des Nations permet encore à ses membres de se

---

Si les deux parties au différend sont agresseurs au sens de l'article 10, les sanctions économiques et financières s'appliquent à l'une et à l'autre.

ARTICLE XII

En raison de la complexité des conditions dans lesquelles le Conseil pourrait être appelé à remplir les fonctions visées à l'article 11 ci-dessus concernant les sanctions économiques et financières et pour préciser les garanties qui sont offertes par le présent Protocole aux Etats signataires, le Conseil invitera immédiatement les organisations économiques et financières de la Société des Nations à procéder à une étude et à soumettre un rapport sur la nature des dispositions à prendre pour mettre en vigueur les sanctions et mesures de coopération économique et financière, visées à l'article XVI du Pacte et à l'article 11 du présent Protocole.

En possession de ces informations, le Conseil établira par ses organismes compétents :

1° Les plans d'action destinés à faire jouer les sanctions économiques et financières contre un Etat agresseur;

2° Les plans de coopération économique et financière entre un Etat attaqué et les divers Etats lui portant assistance.

faire la guerre si, au dernier ressort pour la pacification, au Conseil, on ne réalise pas un accord unanime sur quelque conflit (Article XV). Or, la querelle peut naître de quelque question territoriale et, tandis que le Pacte autorise les deux parties à se battre, il leur défend apparemment de la régler par les armes. Telle est la conclusion troublante à laquelle on pourrait arriver en comparant l'article XV et le très discuté article X. Le second oblige les membres à défendre contre l'agression extérieure l'intégrité territoriale de tous les membres de la Ligue ». Que signifie « agression extérieure » ? Elle n'est pas définie dans le Pacte ni dans aucun autre document légal de la Ligue. Un Tribunal ne qualifierait-il pas d'agression l'attaque armée d'un pays (A) pour arracher du territoire à un autre pays (B), surtout quand le dernier aurait soumis le conflit au Conseil ? Cela semble le cas le plus

---

Et il communiquera ces plans aux Membres de laSociété et aux autres Etats signataires.

ARTICLE XIII

Eu égard aux sanctions militaires, navales et aériennes dont l'application éventuelle est prévue à l'article XVI du Pacte et à l'article 11 du présent Protocole, le Conseil aura qualité pour recevoir les engagements d'Etats déterminant par avance les forces militaires, navales et aériennes que ces Etats pourraient faire intervenir immédiatement afin d'assurer l'exécution des obligations dérivant à ce sujet du Pacte et du présent Protocole.

Dès que le Conseil a fait aux Etats signataires l'injonction prévue au dernier alinéa de l'article 10 ci-dessus, ces Etats peuvent en outre faire entrer en ligne, suivant les accords antérieurement faits, leurs forces militaires, navales et aériennes au secours d'un Etat particulier, victime de l'agression.

Les accords visés au précédent alinéa sont enregistrés et publiés par le Secrétariat de la Société des Nations; ils restent ouverts à tout Etat Membre de la Société, qui voudrait y accéder.

manifeste de l'espèce de violence visée par l'article X. Le fait que le Conseil n'arriverait pas à une décision unanime ne pourrait être imputé à (B) et servir d'excuse pour le priver de ses droits à être secouru. Par suite B, la partie attaquée dans ces circonstances, pourrait raisonnablement se regarder comme la victime d'une agression et il semblerait qu'en vertu de l'article X, elle serait en droit de demander aux autres membres de la Ligue l'assistance contre l'attaque à laquelle l'autre partie (A) aurait elle aussi parfaitement droit en vertu de l'article XV. Cet exemple n'est naturellement qu'une supposition, mais il montre assez clairement où l'on pourrait arriver si l'on attachait des garanties étendues de sécurité à un système international qui reconnaît encore la validité du jugement par la force. Donc, en revenant simplement au Pacte aujourd'hui, après les examens entraînés par les discussions récentes, on ne laisserait pas le fardeau des sanctions tel qu'il était, si les obligations du Pacte sont pleinement acceptées. A la lumière du Protocole, ce retour siginfierait nettement un mouvement en arrière. L'obligation serait peut-être plus limitée ; les chances pour les signataires d'être appelés à faire honneur à leur signature seraient cependant plus grandes. Et une participation limitée à une entreprise faible est un risque plus grand qu'une grosse part dans une affaire plus solide.

Le premier et le principal moyen permettant d'alléger le fardeau qui accompagne le devoir d'appliquer des sanctions est donc de lier le

mécanisme des sanctions au système international qui, vraisemblablement, en aura le moins besoin. Incidemment, ce serait aussi le système offrant le plus haut degré de sécurité.

3. — Divers signes permettent de constater que, si en Angleterre beaucoup préfèrent s'en tenir au Pacte sans aller plus loin, ce n'est pas parce qu'ils le jugent en aucune façon supérieur au Protocole. Il est manifeste qu'ils répugnent en général aux obligations qui nous ont été imposées par le nouveau système international ; mais tandis qu'ils ne s'aventurent pas à suggérer que nous devrions répudier ce que nous avons déjà accepté, ils préféreraient qu'au moins nous laissions ces obligations formulées dans les termes imprécis du Pacte. Le caractère vague du Pacte est spécialement remarquable dans ses dispositions concernant les sanctions. Par suite, en s'y tenant les gouvernements embarrassés peuvent éviter une discussion qui pourrait devenir pénible [1]. Car les termes plus explicites du Protocole ont, semble-t-il, obligé pour la première fois,

---

(1) Et éviter également la discussion avec les politiciens de l'opposition. Sir Alfred Mond, qui est un des « cerveaux » du Parti Libéral, attaquait, dans un discours prononcé à Manchester le 12 juin, le pacte projeté entre les cinq puissances et posait deux principes qui devraient guider la politique étrangère britannique : (a) le retour à « la politique de désintéressement des affaires européennes, joint à (b) l'accomplissement des obligations auxquelles le pays « était tenu d'honneur d'après le Pacte de la Société des Nations ». La lecture des pages suivantes montrera que les deux propositions sont absolument contradictoires, comme le sait déjà, du reste, toute personne familiarisée avec le Pacte. D'un autre côté, le Vicomte Grey déclarait à une réunion de la Société des Nations (Queen's Hall, 25 Juin) que le Pacte était inefficace parce qu'il était trop vague. « C'est pourquoi nous ne pouvons simplement rejeter le Protocole et ne rien faire d'autre ».

beaucoup de membres de la Ligue à réfléchir plus sérieusement aux obligations que cette participation leur impose et ils ont découvert que certaines de ces obligations seraient inacceptables pour leur opinion publique ou incompatibles avec leurs engagements nationaux. Cela a trait spécialement et, en fait, presqu'exclusivement, à la question des sanctions militaires qui a été le centre de la discussion du Protocole. Les difficultés ne sont pas les mêmes pour tous les pays, bien que certaines soient générales. Chaque gouvernement aurait à affronter la répugnance de son peuple à combattre sur un sol étranger pour une cause étrangère. A une réunion de « L'Internationale travailliste et socialiste » (Bruxelles, décembre 1924) la délégation anglaise a demandé d'un ton indigné si on allait faire de la marine anglaise « l'agent de police de l'injustice internationale ». Parce qu'elle ne voulait pas l'admettre, elle s'est abstenue de voter sur une résolution adoptée à l'unanimité, en faveur de la ratification du Protocole. Les délégués allemands ont appuyé avec force cette résolution. Il y a peu de temps, le Ministre des affaires étrangères de Hollande, M. Van Karnebeek, a dit à la Chambre qu'à son avis, le Protocole transforme l'obligation morale de participer aux sanctions militaires, en un devoir légal. Ce changement serait difficilement acceptable pour le peuple hollandais. Le Ministre a rappelé ce qui est arrivé à l'époque de l'incident de Vilna, quand la Ligue a invité le gouvernement hollandais à envoyer un contingent militaire dans cette région ; les soldats

ne devaient jouer que le rôle d'une police impartiale pendant qu'un plébiscite avait lieu ; pourtant l'opinion hollandaise s'est fortement opposée à l'envoi des troupes. M. Van Karnebeek a franchement ajouté qu'il était hostile à tout nouveau renforcement du « bras militaire » de la Ligue.

Son attitude met en lumière une seconde difficulté soulevée par la question des sanctions militaires. Les pays européens qui se sont efforcés. non sans peine, de rester neutres dans la dernière guerre, regardent manifestement comme un sérieux danger toute convention qui les arrache davantage à leur neutralité. La plupart d'entre eux étant petits, ils ne pourraient fournir qu'une faible contribution aux opérations militaires internationales. D'autre part, en se mêlant à un conflit général, ils courraient probablement un risque inversement proportionné à leur étendue. Dans la dernière guerre, bien que leur camp ait été finalement victorieux, tous les petits alliés : Belgique, Roumanie, Serbie, ont été envahis par les forces ennemies. Le même désavantage pourrait être allégué par ceux qui, bien que plus étendus, sont exposés au point de vue stratégique ou insuffisamment armés. Ce point a été très judicieusement mis en lumière par la note de l'Allemagne à la Ligue. L'Allemagne exprimait dans cette note, son désir d'entrer dans la Ligue, mais elle montrait que les obligations militaires imposées à ses membres étaient incompatibles avec l'état de désarmement imposé à l'Allemagne par les traités de paix.

Une des moindres obligations de l'Allemagne pourrait être, par exemple, de laisser passer à travers son territoire, en vertu de l'article XVI, des troupes occidentales allant assister la Pologne contre une attaque de la Russie. Quel serait le sort de l'Allemagne si cette attaque réussissait ? Elle ne pourrait pas invoquer plus longtemps les droits de neutralité et défendre aux Russes d'entrer sur son territoire. Elle ne serait pas davantage capable de s'opposer à leur entrée par force, tant que les restrictions unilatérales actuelles la laissent pratiquement désarmée. Les principaux alliés se sont ainsi trouvés en présence d'un dilemme qui découle tout entier de l'existence des sanctions militaires. Ils doivent ou supporter que l'Allemagne soit exemptée de certains des devoirs imposés par le Pacte ou le Protocole, ou l'autoriser à garder tels armements qui lui permettraient de participer sans risque injuste pour elle-même à l'application des sanctions militaires. Pour des raisons politiques, cette difficulté sera peut-être enveloppée pour le moment de quelque formule opaque [1]. Mais

---

(1) Ce qui, en effet, a été fait à Locarno, où les autres participants ont adressé à la délégation allemande une lettre qui paraît dire beaucoup, mais qui ne précise rien. Voici le texte de cette lettre : « La « délégation allemande a bien voulu demander quelque précision au « sujet de l'article 16 du pacte de la Société des Nations.

« Nous n'avons pas qualité pour nous prononcer au nom de la Société, « mais nous n'hésitons pas, à la suite des discussions qui ont eu lieu « déjà dans l'assemblée et dans les commissions de la Société des « Nations, et après les explications qui ont été échangées entre nous, « « vous dire l'interprétation que, pour notre part, nous donnons à l'ar- « ticle 16.

« D'après cette interprétation, les obligations résultant dudit article « pour les membres de la Société doivent être entendues en ce sens que

elle réapparaîtra avec acuité toutes les fois que la Ligue envisagera une action qui se développerait géographiquement dans les parages de l'Allemagne. A vrai dire, il y a un principe général qui, dans l'état actuel du monde, ne devrait être violé par aucun système de sanctions. *Les contributions à la sécurité générale qu'on demande aux pays individuellement, ne doivent pas être de nature ou de taille à affaiblir au point de la mettre en danger, la sécurité nationale individuelle de ces pays.* Autrement, on trouvera toujours quelques pays au moins peu disposés à accepter l'obligation, ou incapables de la remplir, si la crise se produisait.

4. — Le besoin d'une telle restriction apparaît surtout dans le cas particulier de l'Empire britannique. Cet empire est une communauté d'états éparpillés sur tout le globe. Son principal problème de défense est le maintien des communications entre les diverses parties — un problème essentiellement naval. La première conséquence est que l'Angleterre, comme les « Dominions », n'entretient qu'une très faible force militaire mobile. Chaque fois que le pays a dû faire face à une tâche militaire spéciale, comme dans la guerre des Boers ou la grande guerre, il a compté sur les enrôlements volontaires. Mais ce sys-

---

« chacun des Etats membres de la Société est tenu de collaborer loyalement et efficacement pour faire respecter le pacte et pour s'opposer à « tout acte d'agression, dans une mesure qui soit compatible avec sa « situation militaire et qui tienne compte de sa position géographique »
Paraphé : E. V. ; A. B. ; A. C. ; B. M. ; Dr. B. ; A. S.

tème de recrutement dépend des circonstances, du moment et particulièrement de la nature du conflit. Il est possible qu'il ne produise par les hommes nécessaires à une expédition militaire au bénéfice d'une nation étrangère. L'Angleterre ne pourrait donc honnêtement se lier par l'obligation générale de donner l'aide militaire. Pour être sûre d'être capable de faire honneur à son engagement, elle devrait en même temps décréter la conscription, et cela aucun gouvernement anglais ne pourrait le faire aujourd'hui. Toute assistance armée prêtée par la Grande Bretagne doit l'être par sa marine. Mais une autre conséquence de la géographie de l'Empire anglais est que sa marine doit accomplir une double fonction dans des régions variées. Une de ces tâches est la défense de l'Angleterre et des autres parties de l'Empire contre les attaques ; une autre est de maintenir libres leurs lignes de communication. Toutes deux sont essentielles à leur sécurité. Les côtes et le sol anglais pourraient être défendus avec succès contre toute attaque, mais le pays s'épuiserait rapidement, s'il était coupé de ses centres d'approvisionnement. Sous des formes diverses, le même problème est multiplié pour la marine avec chaque Dominion et colonie, à l'exception du Canada qui a la chance de pouvoir se ravitailler abondamment par une sûre frontière terrestre. Ainsi la tâche qui incombe à la marine anglaise est extraordinairement complexe et lourde. Pour pouvoir être bien accomplie, ou les forces navales doivent être proportionnées à cette tâche, ou la tâche doit être soi-

gneusement ajustée à une flotte moins forte. Depuis la guerre, la politique anglaise a tendu à suivre le second terme de l'alternative. Les problèmes de la Défense Impériale ont été prudemment résolus ; c'est ce qui a rendu possibles la réduction de la marine et l'adhésion à l'accord de Washington. Dans ces conditions, la flotte anglaise pourrait difficilement assumer une tâche nouvelle sans toucher à l'accord de Washington ou porter atteinte à la sécurité de l'Empire ; spécialement si cette tâche devait impliquer, selon les mots du « Times », « une obligation définie d'agir dans des circonstances mal définies ». Telle est précisément la nature de l'obligation qui découlerait d'un devoir de participer à l'application des sanctions militaires. Nul ne pourrait prévoir où et comment l'on pourrait avoir à appliquer ces sanctions. C'est la situation dans laquelle une force armée sera inévitablement placée chaque fois qu'elle agira comme police internationale. Il est donc clair qu'on ne pourrait pas attendre de l'Empire Anglais qu'il permît qu'on se serve de sa marine pour une tâche stratégique aussi confuse.

C'est là, croyons-nous, un compte-rendu exact et complet de l'argumentation de ceux qui combattent une plus étroite adhésion de l'Empire à la Ligue. Elle met en avant des difficultés qui sont, dans une grande mesure, réelles. Et, à leur avis, ces difficultés sont augmentées plutôt que diminuées par le fait que les problèmes de la Ligue sont essentiellement européens. Cela aussi est très vrai. Car il ne manque pas d'indices de

ce qu'il pourrait être de plus en plus difficile de faire entrer les Dominions en guerre pour une question européenne.

Peut-être cette difficulté n'est-elle pas insurmontable. Avec le temps et un peu plus de réflexion et de bonne volonté, les nécessités défensives de notre empire mondial arriveront très vraisemblablement à être identifiées avec les nécessités de la paix mondiale. Mais, pour le moment, outre les difficultés techniques ce point de vue rencontre de sérieux obstacles politiques. La défense est le seul domaine dans lequel l'Empire ait une politique organisée. Dans les questions de défense, chaque décision affecte donc l'Empire tout entier, aussi ne pourrait-elle être adoptée sans le consentement des Dominions. Mais leurs problèmes ne sont pas toujours identiques ou, quelque fois, un problème n'est pas vu sous le même jour par les différentes parties de l'Empire. Maintenant même, ces parties traversent une dure période de reconstruction constitutionnelle, œuvre très délicate et difficile. On ne saurait y ajouter, sans risque de la troubler, les nombreuses questions qui naîtront de la nécessité vague mais étendue, de répondre aux appels de secours éventuels dans le monde entier. Le moment où l'Empire britannique travaille à régler les rapports de ses diverses parties n'est pas évidemment celui où il pourrait essayer de régler en sus ses propres rapports généraux avec le reste du monde.

5. — Ce qui a été dit devrait montrer clairement qu'il serait à présent impossible de faire

accepter les dispositions du Protocole qui impliquent le devoir légal de le soutenir par la force armée, ainsi que le Pacte. L'essai d'imposer l'acceptation de ce devoir n'a eu d'autre résultat que d'ajourner la décision au sujet du Protocole tout entier. Il est à peine besoin de dire que trop nombreux sont ceux qui se sont réjouis de ce contretemps. Il serait vain de penser que tous les vieux politiciens et diplomates de l'Europe et d'autres continents aussi ont beaucoup de tendresse pour le principe de l'arbitrage obligatoire. Ils l'ont accepté l'automne dernier sous l'énergique impulsion de deux gouvernements amis du progrès, qui ont déjà disparu tous deux, et spécialement comme partie d'un marché qui satisfaisait dans une certaine mesure, leur désir de sécurité. Cette demande de sécurité est l'autre aspect de la présente phase critique de l'organisation de la paix. On ne pourrait l'ignorer sans nuire à toutes nos chances de façonner une nouvelle communauté internationale. Nous devons regarder en face le fait que le vieux système nous a légué un monde fécond en soupçons et craintes politiques. Apaiser ces sentiments corrosifs et la fièvre des alliances et des armements qu'ils engendrent, est une tâche très pressante pour les hommes d'état du monde. Mais quel espoir y a-t-il de convertir les sceptiques, si les croyants eux-mêmes reculent devant les obligations les plus élémentaires de la nouvelle solidarité internationale ? Comment pourrions-nous prêcher avec conviction la nouvelle méthode tout en refusant de courir le moindre risque pour elle ? Notre tâche

ne consiste pas à créer une communauté religieuse, mais une organisation politique, et aucune organisation politique, qu'elle ait intéressé un peuple seulement ou plusieurs, n'a jamais été établie sans moyens de soutenir son système. Dans le domaine international, même le plus restreint des accords, un traité entre deux états, comporte une sanction implicite, sinon formulée ; chaque fois qu'un des signataires d'un traité n'a pas tenu sa parole, l'autre a généralement essayé d'imposer le respect de l'accord par des moyens allant de la rupture des relations diplomatiques et économiques aux procédés de guerre extrêmes. Le Pacte ou le Protocole ou toute autre entente semblable ne sont après tout que des traités conclus conjointement par un plus grand nombre de parties. Il n'y a donc rien d'extraordinaire ou de criticable à appuyer de même un pacte si vaste sur la volonté compréhensive des divers signataires. En passant ainsi de l'application par l'individu à celle par la communauté, nous ne ferions que deux changements. Nous ne permettrions plus à un état en particulier de juger lui-même si le Pacte a été respecté ou non et d'imposer à son gré sa manière de voir ; dans les limites du Pacte à la fois le jugement et l'application seront placés aux mains d'un corps qu'on pourrait comparer à un jury international. En second lieu nous éliminerions de tout le système la primauté de la force pure, en assignant à tous les membres du groupe des devoirs et des droits égaux. Ces deux changements représenteraient sûrement un réel progrès ; ils sont, par suite,

très désirables en eux-mêmes. On ne pourrait certainement pas s'en servir comme d'un argument pour refuser au nouveau système politique le même appui que nous étions disposés à offrir à d'autres systèmes de moindre valeur dans le passé. De sorte qu'en satisfaisant dans une certaine mesure ce désir de sécurité, nous ne ferions qu'adopter l'invariable et inévitable coutume consistant à attacher un système de sanctions à tout arrangement international.

Ces diverses raisons permettent de penser que les éléments progressistes que contient le Protocole — l'interdiction de faire la guerre, l'arbitrage obligatoire avec son criterium d'agression, le désarmement — peuvent être mis en danger si le nouveau système n'est pas muni des moyens ordinaires de les soutenir. Pourtant comme toute la question des sanctions est aujourd'hui dans le creuset, nous devrions faire bon emploi de ce contretemps et rendre ces moyens plus précis et plus sûrs qu'ils ne le sont dans le Pacte. Il est vrai, sans aucun doute, que le Pacte va beaucoup plus loin qu'on ne le croit généralement ; mais c'est justement ce vague qui cache le danger et la faiblesse pour tous les intéressés. Ecarter la question en choisissant la ligne de moindre résistance et hypocritement « s'en tenir au Pacte » serait aussi fatal à la Ligue qu'à ses membres. Ceux qui en sont venus à avoir de la répulsion pour leurs obligations d'appliquer des sanctions aux termes du Pacte ne pourraient pas continuer une simple adhésion nominale, sans discrédit éventuel pour eux-mêmes ; tandis que ceux qui

conformeraient leur politique à ces dispositions ne pourraient le faire sans risque possible pour eux-mêmes. Nous avons déjà vu un aussi ferme partisan de la Ligue que M. J.-L. Garvin (rédacteur en chef de l' « Observer » de Londres demander que l'Angleterre réclamât sa liberté d'action, même en ce qui concerne les sanctions économiques. Il y a quelques mois le Président du Conseil Canadien, M. Mac Kenzie King avait adopté la même attitude et il a été suivi, avec moins de netteté cependant, par M. Chamberlain, à la réunion du Conseil en Mai. Que signifie tout cela ? Le Canada et l'Angleterre sont encore pleinement liés par le Pacte. Que feraient-ils si, dans ses limites, un cas d'application de sanctions se présentait dans un avenir rapproché ? Seraient-ils guidés par leurs signatures premières ou par leurs paroles récentes ? Une telle situation ne peut durer sans égarer les activités de la Ligue et empoisonner son esprit. Mieux vaudrait donc éclaircir franchement et systématiquement ce qu'on insinue déjà vaguement.

6. — Tel est le but de cette étude. Ayant présenté les différentes tendances et nécessités, nous voulons voir maintenant comment et dans quelle mesure elles pourraient être conciliées. Nous ne nous proposons pas de disséquer plus profondément les hésitations et susceptibilités nationales ou de rechercher l'idéal, mais plutôt de découvrir l'appui sur lequel la nouvelle solidarité internationale pourrait compter avec certitude. Dans cette tentative, nous partirons de trois pro-

positions suggérées par ce qui a été dit précédemment :

a) Nous devons admettre qu'il est bien évident que ce n'est pas à présent une politique pratique que de rendre obligatoire la participation aux sanctions militaires.

b) Mais nous devons aussi tenir compte de ce fait également évident, que nous ne pouvons pas avancer dans l'organisation de la paix et le désarmement si nous ne pouvons pas édifier quelque système solide de sécurité internationale.

c) Finalement, nous estimons qu'il vaut infiniment mieux avoir un système plus modeste, mais qui soit sincèrement accepté, et sur le fonctionnement duquel on peut compter, qu'un plan plus ambitieux dont l'existence serait simplement tolérée et nominale.

CHAPITRE II

Les applications pratiques

7. — Ce qui a été dit auparavant démontre qu'on ne peut pas attendre des membres de la Ligue ou d'aucun groupe général international, qu'ils se jettent dans la guerre au commandement de quelque texte de loi ou d'une décision à

laquelle ils ne participent pas directement. Pas même les membres d'un ensemble aussi vieux et uni que l'Empire Britannique ne sont aussi rigidement liés par leur organisation. Dans le monde nouveau, la sanction militaire doit rester une mesure extrême à adopter seulement dans les circonstances exceptionnelles et aucun pays ne peut être forcé à l'accepter, dont le sentiment ou les intérêts ou les moyens y sont opposés. Pourrait-on demander au Canada de combattre l'Angleterre coupable d'agression ? Pourrait-on raisonnablement demander au Danemark, qui donne un exemple splendide de confiance internationale, de renoncer à son idéal et de s'armer de nouveau ? Il est clair qu'à moins que nous ne courrions au-devant des déceptions le Pacte, ou tout autre texte constitutionnel de la Ligue ne doit pas prescrire si généralement l'obligation de combattre. Lorsque un pays ayant à faire face à un problème spécial de sécurité, a besoin d'être assuré d'une aide militaire éventuelle qu'un autre pays est disposé à lui prêter, ils pourraient adhérer à des accords régionaux séparés, de l'espèce envisagée dans l'article XIII du Protocole de Genève. Ceux-ci pourraient être conclus entre deux ou trois pays qui se garantiraient mutuellement, en cas d'attaque, une assistance militaire complète ou limitée. Mais, comme dans le Protocole, on doit empêcher que ces accords militaires ne deviennent des alliances offensives. Ils doivent donc satisfaire aux trois conditions suivantes : *a*) Ils doivent être enregistrés au Secrétariat de la Ligue et rendus publics par lui ;

b) Ils doivent rester ouverts à tout autre pays qui y serait directement intéressé et qui peut désirer y adhérer (par exemple, la Hongrie devrait pouvoir entrer dans la Petite entente). Et *c*) leurs dispositions concernant l'aide militaire ne devraient avoir d'effet que lorsque le Conseil ou le Tribunal auraient officiellement exigé l'application des sanctions, c'est-à-dire qu'ils doivent toujours garder la nature d'une action de police accomplie au nom de la Ligue. Par un arrangement de ce genre, l'Angleterre, par exemple, a pu remplir ses obligations antérieures concernant la sécurité de la France et de la Belgique, sans paraître, par ce fait, renouveler l'alliance politique contre l'Allemagne et sans accepter en même temps l'obligation de défendre des frontières indéfendables en Europe orientale.

L'article XIII autorisant des garanties de sécurité séparées ou régionales, est né de ce fait que des alliances militaires entre deux pays ou plus, avaient réapparu en Europe après la guerre. Nous avons nous-mêmes montré la voie en maintenant notre groupement allié et ses organes, le Conseil suprême, etc., même après la conclusion de la paix. Le caractère exclusif et secret de ces alliances les a rendues offensives et incompatibles avec l'esprit et le but de la Ligue. Mais comme il n'était pas encore possible de les supprimer complètement, elles ont été modifiées et adaptées jusqu'à ce que le Protocole ait trouvé le moyen de les rendre inoffensives. Beaucoup de personnes se méfient encore des groupements partiels en se rappelant combien de mal ils ont

fait dans le passé. D'autres, cependant, sont arrivées à comprendre qu'on pourrait régler les problèmes régionaux plus aisément, par des arrangements régionaux, que par des pactes universels qu'on doit inévitablement laisser assez élastiques pour être applicables partout et dans tous les cas pourvu que nous empêchions ces traités partiels de devenir trop partisans et que nous les rattachions à un système général de sécurité internationale. Les Anglais et les Américains ne pourraient condamner in toto ces accords régionaux sans commettre une injustice. C'est le refus de l'Empire britannique et des Etats-Unis de participer à une garantie générale de la paix qui justifie plus que tout autre chose, les garanties séparées que se sont donnés mutuellement ceux qui se croient exposés au danger. Et comme il n'y a pour le moment, aucune chance d'obtenir de l'Angleterre et de l'Amérique qu'elles assument une obligation générale d'appliquer des sanctions énergiques, c'est seulement en y comprenant des pactes régionaux que nous pouvons compter édifier un système universel de sécurité et de désarmement.

8. — Le bon usage que l'on peut faire de tels accords régionaux a été démontré par les arrangements de Locarno. Pour faciliter l'établissement de la paix en Europe, le gouvernement allemand a conclu avec ses voisins occidentaux, aussi bien qu'orientaux, des traités étendus d'arbitrage sur le modèle de ceux déjà conclus avec la Suède, la Suisse, etc... En outre, pour répondre

à la demande spéciale de sécurité de la France, l'Allemagne, la France, l'Angleterre, la Belgique et l'Italie ont entrepris mutuellement de garantir contre l'attaque, les frontières existantes dans l'Europe occidentale. Ce qui est intéressant, c'est de retrouver dans ces engagements tous les principaux éléments du Protocole de Genève. L'accord de Locarno interdit à tous ses signataires de se faire la guerre en aucun cas (sauf quelques exceptions naturelles, comme le cas de défense, etc.), la guerre étant considéré comme un crime. Si l'un d'entre eux ne tenait pas son engagement, les autres seraient obligés d'assister la partie attaquée, la sécurité étant obtenue par l'assistance mutuelle. Et à l'exception des questions de frontières et sans doute aussi des questions intérieures, toutes les querelles entre elles seraient soumises à l'arbitrage ou à la conciliation obligatoires. De plus, on a entièrement pris a Protocole de Genève son importante et maintenant fameuse définition de l'agression. Les puissances signataires ont admis que les garanties du pacte seraient mises en vigueur si, dans un conflit, l'une des parties, outre qu'elle aurait refusé l'arbitrage, avait recours à la force armée. Ain chaque principe essentiel du Protocole de Genève est répété ici. Cela est vrai aussi de cette partie de l'offre allemande qui s'adresse aux voisins de ce pays, à l'Est. Là, l'Allemagne élève franchement des objections contre ses nouvelles frontières. Elle les considère comme politiquement injustes et impossibles à garder dans la pratique. Néanmoins, elle est prête à promettre qu'elle

n'essaiera pas de les modifier par la force ou par l'arbitrage obligatoire. Quels moyens lui reste-t-il donc d'obtenir éventuellement leur changement ? Il est clair que ce n'est que par l'accord direct ou la conciliation, avec l'aide amicale de tiers. Mais ceci est précisément la même procédure que celle prévue dans le Pacte et le Protocole ; de sorte que les arrangements de Locarno sont identiques, autant dans leurs principes qu'en pratique aux idées incorporées en Septembre de l'an dernier au Protocole de Genève.

Comment, se fait-il donc que beaucoup de ceux qui en Angleterre ont furieusement combattu le Protocole, ont pu être si enthousiasmés par le pacte de Locarno ? D'un point de vue politique et technique, il n'y a, semble-t-il, qu'une différence qui peut justifier ce changement de disposition, mais cette différence est capitale. L'adhésion au pacte de Locarno a réduit nos propres engagements militaires, par comparaison avec le Protocole, exactement dans la mesure dont nous avons montré ici la nécessité. Notre devoir de prêter assistance éventuellement, c'est-à-dire d'appliquer des sanctions, ne naîtrait que de circonstances données ; la nature probable de notre action et ses exigences pourraient donc être évaluées et nous n'y serions obligés, en général, que par un but dont chaque partie admet la justice. Car, indépendamment de notre propre opinion sur la frontière franco-allemande et d'autres frontières occidentales, elles sont officiellement acceptées comme équitables par les peuples intéressés. Notre promesse de les défendre peut être

donnée d'un esprit serein et avec le moindre risque concevable. Jusqu'ici donc, le changement d'attitude peut être compris et approuvé. Mais pour le reste, il n'est pas facile de comprendre ceux qui ont poussé des hauts cris contre le « stéréotypage du statu quo » par le Protocole et qui applaudissent maintenant les arrangements de Locarno. N'admet-il pas avant tout que même les frontières très contestées de la Pologne ne peuvent être changées que par un accord ? Le Protocole ne disait-il pas cela, ni plus ni moins ? La même situation au sujet des frontières n'aurait-elle pas résulté de l'adhésion de l'Allemagne au Protocole ? S'ils étaient logiques, ceux qui ont protesté contre le fait de placer des frontières peu satisfaisantes sous l'autorité de la loi, devraient aussi s'opposer au traité d'arbitrage que l'Allemagne a conclu avec la Pologne. Mais ils ont tout à fait raison de ne pas le faire. Il n'y a pas de troisième choix entre le règne du droit et celui de la force et les méthodes pacifiques doivent être introduites quand tous sont prêts à les admettre et non quand il nous plaira. L'offre allemande a donc été aussi prévoyante que pratique. On pourrait la définir un Protocole local ou régional. Et c'est bien ce qu'elle est, car par elle nos propres obligations sont réduites géographiquement, mais non matériellement. En ce qui nous concerne, nous aurions pu bénéficier du même soulagement en amendant le Protocole, et c'est ce que nous devons faire d'une façon ou d'une autre avant que l'idée d'un pacte général conduisant au désarmement, puisse devenir une réalité.

9. — L'accord germano-polonais, si admirable qu'il puisse être, montre aussi ce que les pactes partiels ne peuvent pas faire. Les deux pays peuvent se mettre d'accord pour l'arbitrage de tous les conflits mais il n'est pas vraisemblable que la Pologne, dans son présent état d'esprit, admette que l'accord constitue pour elle une cause de désarmement suffisante. Elle ne pourrait pas le faire, même si elle était convaincue qu'aucun danger ne la menace du côté allemand. Avant de désarmer, les Polonais voudraient en tous cas se sentir également en sécurité sur leurs autres frontières, en obtenant au moins de semblables traités d'arbitrage du reste de leurs voisins. Il va de soi que ceci s'applique à tout autre signataire de tout autre pacte partiel : la paix sur une frontière seulement n'est pas la paix au point de vue d'un état-major général. De sorte que, du point de vue de la politique de désarmement préconisé par les Anglais et les Américains, un pacte régional ne saurait remplacer un pacte général. Il satisferait un de nos désirs en réduisant nos propres engagements militaires, mais il décevrait en même temps d'autres qui nous sont chers. Manifestement, le désarmement général devra attendre tout au moins jusqu'à ce que toute l'Europe ait été reliée par une chaîne de tels pactes locaux d'arbitrage et probablement jusqu'à ce que quelque garantie extérieure ait convaincu les nations les plus peureuses ou les plus troublées dans leur conscience qu'elles pourraient désarmer en toute sécurité.

Il est intéressant de constater que les auteurs

du traité de Locarno eux-mêmes, quoique très fiers de leur œuvre, ne la regardent que comme un arrangement de transition. En effet, d'après son article VIII le traité principal restera en vigueur jusqu'à ce que le Conseil, sur la demande d'un des signataires et votant à la majorité des deux tiers, « constate que la Société des Nations assure aux hautes parties contractantes des garanties suffisantes, et le traité cessera alors son effet à l'expiration d'un délai d'une année ». Ce qui veut dire, que parce qu'on reconnaît que le Pacte de la Ligue, quoiqu'un engagement général, ne constitue pas un système parfait de sécurité internationale on a admis qu'il soit renforcé par des arrangements régionaux. Mais le plus important de ces pactes régionaux dit lui-même qu'il ne constitue qu'une étape vers un arrangement général, qui reste le système idéal pour assurer la sécurité et amener le désarmement.

10. — Si donc nous devons amener les états de l'Europe à renoncer aux moyens explosifs par lesquels chacun d'eux pourvoit à sa sécurité nationale, nous devons leur offrir en échange, quelque protection internationale positive, également réconfortante. Le quid pro quo évident serait aussi d'un caractère militaire : réduisez votre armée, dirions-nous à la France par exemple, car si vous étiez attaquée, nos forces se joindraient aux vôtres et vous rendraient aussi forte que vous l'êtes aujourd'hui. Mais quoi que nous puissions dire sur ce ton à la France et à

la Belgique, nous et d'autres pays ne sommes pas disposés à le dire à n'importe qui. Quelque équivalent doit donc être trouvé quand les membres de la Ligue présentent des objections aux devoirs militaires, et l'alternative qui est considérée comme également efficace et aussi généralement acceptable est la sanction économique. Le Pacte et le Protocole, il est vrai, se servent de la sanction économique plutôt comme d'un complément que comme d'un substitut à l'action militaire. Mais les deux documents lui attribuent un rôle important et la traitent en conséquence. Nops avons déjà dit que des interprétations diverses de l'article XVI du Pacte sont possibles, son sens au sujet des sanctions militaires étant particulièrement vague. On admet, en général, cependant qu'il oblige nettement les membres de la Ligue à prendre part aux sanctions économiques, ce qui ne signifie pas qu'il établit clairement les devoirs qu'ils auraient à remplir éventuellement. Mais l'article XVI du Pacte, comme l'article XII du Protocole, prévoient dans leurs grandes lignes, deux sortes d'action économique :

a) l'action négative, consistant à priver des facilités économiques l'état agresseur ; et

b) l'action positive, consistant à assister économiquement l'état attaqué.

11. — L'obligation de ne pas assister un état qui viole la paix est une nécessité élémentaire de la solidarité internationale. Tout compromis sur ce principe essentiel est impossible pour des raisons morales aussi bien que pratiques. Toute

l'action tendant à « isoler » et à ramener à la raison un malfaiteur international perdrait son efficacité et spécialement sa valeur préventive si elle n'était pas absolue. Pour le côté pratique. nous avons eu une leçon dans l'infiltration des approvisionnements chez les puissances centrales pendant la dernière guerre, particulièrement avant que les Etats-Unis ne se fussent joints aux Alliés. C'est avec cette expérience dans l'esprit que feu Lord Curzon exposait clairement tout le problème en 1918, devant la Chambre des Lords, en discutant la future Société des Nations. Voici ses paroles :

« J'en arrive maintenant à la question des « sanctions qui doit aussi, je pense, être examinée de très près. Les deux formes suggérées « ont été celle de la pression économique ou boy- « cottage. et celle de l'emploi de la force. En « théorie, la pression économique est naturelle- « ment la méthode la plus facile à adopter et il « semblerait à première vue, qu'elle devrait être « la plus efficace. Vous suspendez les relations « économiques avec la nation coupable ; vous « arrêtez ses importations et ses exportations « autant que vous le pouvez ; vous interdisez « les communications avec elle, par télégraphie, « par téléphone, par poste, par chemin de fer, « par télégraphie sans fil ; vous cessez de lui « prêtez des capitaux ou de lui rembourser des « dettes ; vous mettez ses côtes en état de blocus. « Or, nous avons déjà adopté bon nombre de ces « moyens et nous avons recours à presque tous « dans la guerre actuelle. Il est vrai qu'ils n'ont

« pas réussi à empêcher la guerre ; ils n'ont pas,
« en tous cas, jusqu'à ce jour réduit sa durée.
« Mais j'aimerais m'exprimer ainsi : je doute
« beaucoup que si l'Allemagne avait prévu quand
« elle est entrée en guerre, les conséquences
« commerciales, financières et autres qui résul-
« teraient pour elle de deux, trois ou quatre
« années de guerre, elle eut été aussi disposée à
« la faire qu'elle l'était. Rappelez-vous cela :
« bien que nous n'ayons peut-être pas fait tout
« ce que nous désirions, nous avons fait beau-
« coup et nous aurions fait davantage si nos
« mains n'avaient pas été liées par certaines diffi-
« cultés. C'est naturellement une question très
« délicate à laquelle je fais allusion. Un grand
« nombre de ces difficultés ont été écartées par
« l'entrée des Etats-Unis d'Amérique dans la
« guerre, mais nous avons encore le devoir de
« traiter avec tout le tact nécessaire les état neu-
« tres et cette difficulté nous reste. Mais remar-
« quez que cette difficulté ne se présentera pas
« si vous avez une Société des Nations à laquelle
« tous les Etats appartiendront, parce qu'il n'y
« aura pas alors d'états neutres dont vous aurez
« à considérer les intérêts ».

Lord Curzon parlait pour une des parties engagées dans une guerre privée. Il ne pouvait présenter aucune objection valable à la revendication par un pays restant neutre dans ce conflit, de son droit de neutre de commercer où il pourrait. Mais avec la Ligue, un état de choses a été créé qui sert au bien de tous et au maintien duquel tous doivent par suite contribuer et coopérer. On

ne pourrait pas permettre à un membre de gagner subrepticement sur deux mondes, et de tirer profit du commerce avec l'agression, tout en laissant aux autres le soin de veiller à ce que pareille calamité lui soit épargnée. Dans le domaine de l'action économique, donc, et dans ces limites, la neutralité semble vraiment impossible pour tout membre d'un groupe international. Elle entraînerait certainement l'échec des efforts pratiques de la Ligue. Elle empoisonnerait aussi et inévitablement son atmosphère. Si quelques-uns seulement des membres refusaient de faire du commerce avec un agresseur, leur refus aurait pour unique effet de laisser ce commerce aux autres membres moins consciencieux ; et les hésitations, palousies et récriminations qui en résulteraient détruiraient très vite notre solidarité internationale naissante.

12. — C'est une pensée de ce genre qui a dû pousser ceux qui ont préparé le Pacte à imposer à ses membres un devoir nouveau et extraordinairement sérieux. Outre la rupture des relations économiques entre leurs propres pays et l'état coupable, les membres de la Ligue sont aussi obligés d'empêcher « toutes les relations financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de l'Etat qui a violé le Pacte et les nationaux de tout autre état, qu'il soit ou non membre de la Ligue ». (article XVI, par. I). (L'amendement en cours de ratification aujourd'hui change légèrement les termes, mais pas du tout le sens de ce passage). Peut-être cette injonc-

tion ne devait-elle viser que les relations économiques entre des tiers qui emprunteraient les voies surveillées par l'état à qui on demande de les interrompre. Pour prendre un exemple dans la première partie de la dernière guerre, une telle disposition, si elle avait existé et si elle avait été ainsi interprétée, aurait obligé l'Angleterre à empêcher que les approvisionnements américains destinés à l'Allemagne ne traversassent le territoire britannique, ou ne fussent transportés sur des navires anglais, etc. Mais il n'y a rien dans le texte du passage en question qui nous autorise à prétendre qu'on a voulu y inscrire un devoir si restreint. Tel qu'il est, il semble imposer aux membres de la Ligue l'obligation illimitée d'interrompre toutes relations de l'état agresseur avec tout autre état, partout où ces relations ont lieu. Il est manifeste qu'un tel devoir ne pourrait être accompli sans l'emploi de la force armée. A cet égard, donc, le Pacte devrait être adouci ; sans quoi, tout en rendant officiellement l'action militaire facultative, nous la rendrions indirectement inévitable.

13. — Ce que l'on vient de dire s'applique avec la même force à l'arrangement inclus dans le troisième paragraphe de l'article XI du Protocole. D'après ce paragraphe, les signataires promettent d'accorder l'assistance économique à l'état attaqué, « et de prendre, dans ce but, toutes les mesures en leur pouvoir pour garantir la sécurité des communications par terre et par mer, de l'état attaqué ou menacé ». Comment un signa-

taire pourrait-il s'acquitter de cette tâche sans avoir recours à la force armée ou sans devenir lui-même un belligérant ? Ici encore, donc, tandis qu'une partie de l'accord les exempte officiellement de l'obligation de recourir à l'action militaire, les signataires y seront inévitablement, quoique indirectement amenés, par une autre de ses clauses.

14. — Nous avons dit que l'action négative économique exigée des membres de la Ligue tendrait à rendre impossible à un agresseur d'entretenir es mauvaises actions avec l'aide de l'extérieur, en bref à isoler l'agresseur. L'état dans lequel il devrait se trouver a été dépeint de façon saisissante par M. Augustin Hamon : « plus de vaisseaux entrant dans ses ports ou les quittant ; plus de trains traversant ses frontières ; pas d'exportations ; pas d'importations, pas de correspondance... un isolement qui soit complet, absolu... un retour à l'excommunication médievale ». Les divers moyens par lesquels un tel isolement partiel ou total pourrait être obtenu ont été fréquemment discutés, mais pas systématiquement ; différents publicistes montrant un penchant pour l'une ou l'autre forme d'action. Mais une liste à peu près complète des mesures qui pourraient entrer dans un système de sanctions économiques a été dressée par un écrivain chinois, dans une monographie écrite pendant la guerre (1). Il énumère les moyens suivants qui,

(1) S. Tchou-Wei : *Pro Pace juridica, universali et stabili* : **Essai sur l'organisation juridique de la Société internationale.** — Genève-Paris, 1917.

augmentant en rigueur, conduiraient à un boycottage complet : suppression de tous les approvisionnements en armes et matériel de guerre pour l'agresseur ; exclusion temporaire des unions internationales ; cessation du paiement de quelques dettes ; isolement économique partiel qui comprendrait l'exclusion des marchés financiers, l'annulation ou la suspension des emprunts contractés à l'étranger ; cessation de certaines catégories de commerce (fournitures de céréales et autres denrées alimentaires ; de laines, de produits chimiques, de cuivre, de fer, d'acier, etc...) interruption de quelques communications. Le boycottage complet serait une mesure concertée par les divers gouvernements, se manifestant par la fermeture de tous les marchés financiers à l'agresseur, l'annulation de tous les emprunts, la cessation du commerce, du trafic et du transport sous toutes ses formes, la suspension ou l'abrogation des traités commerciaux, la cessation des paiements de toutes les dettes, la suspension ou l'annulation de tous les avantages commerciaux accordés par des traités antérieurs, l'interruption générale de toutes les communications. Ce boycottage général pourrait être accompagné par un blocus pacifique destiné à couper toutes les communications par terre, par mer, par fleuves, par l'air et par des mesures, comme la saisie de toutes propriétés du gouvernement, le séquestre, l'embargo. Un autre publiciste suggère qu'en outre, les importations de l'état agresseur soient soumises pour une certaine période après la fin des hostilités, à une taxe

spéciale de 50 ou 100 % s'ajoutant au tarif général.

Ce n'est pas le moment de discuter ici jusqu'à quel point ces mesures sont désirables ou praticables. Car nous n'avons pas commencé par nous demander quelles mesures seraient les plus efficaces une fois prises, mais plutôt quelles mesures on pourrait attendre dans tous les cas des membres de la Ligue à l'appui du Pacte. En d'autres termes, nous recherchons la probabilité de l'action elle-même et non de son effet, afin d'établir quels devoirs concernant l'application des sanctions, la Ligue pourrait utilement rendre obligatoires à présent. La charge et le risque impliqués dans l'application de l'une ou l'autre des mesures que nous avons énumérées, varieraient beaucoup évidemment avec les divers états peut-être avec chaque cas. Si par exemple l'Etat mis hors la loi était un Etat agricole, les mesures propres à l'isoler devraient être prises surtout par les membres industriels de la Ligue. Ceux-là souffriraient aussi le plus de l'interruption du commerce, tandis que d'autres membres agricoles auraient non seulement moins à perdre, mais plus à gagner dans cette affaire, à moins que de si injustes possibilités ne soient empêchées par des engagements antérieurs. Supposons, pour les besoins de notre argumentation, qu'on ait dû prendre dans un cas particulier, des sanctions contre la Hollande. Les pays qui fournissent à la Hollande des produits industriels — l'Angleterre, la Belgique, etc... — verraient tout ce commerce supprimé, tandis qu'en même

temps ils pourraient avoir à payer davantage pour du beurre irlandais ou néo-zélandais, qui, pour un temps, n'aurait pas à subir la concurrence des produits laitiers hollandais. Des paradoxes si choquants pourraient et devraient être empêchés par la Ligue. Mais il est inévitable, jusqu'à un certain point, que la charge des sanctions économiques pèse différemment sur différents pays, selon le cas. C'est pourquoi le Conseil a le pouvoir (par le par. 4 du nouveau texte de l'article XVI) d'exempter quelques membres d'une certaine part dans l'adoption de sanctions, quand cela « permettrait d'atteindre plus facilement le but des mesures » ou « diminuerait les pertes ou la gêne causés à ces membres ». Leur « gêne » ne pourrait pas, naturellement, être prise en considération au point de nullifier toute l'action de la Ligue. On ne peut échapper à ce principe essentiel en vertu duquel *aucun membre de la Ligue ne peut rien faire qui puisse aider un agresseur à résister à la Ligue.* D'autre part, la Ligue ne doit rien demander à ses membres qui rendrait pour ainsi dire l'agression plus heureuse ; c'est-à-dire rien qui épuiserait indûment leurs ressources et les exposerait à de victorieuses représailles. Si la Russie attaquait la Pologne, on s'attendrait à ce que les petits états baltiques fermassent leurs frontières à la Russie. Mais la Ligue pourrait-elle raisonnablement demander à la Lettonie et à la Lithuanie, de bloquer les ports russes ? Elles ne seraient pas assez fortes pour le faire, et leur tentative pour y arriver fournirait à la Russie un prétexte à des re-

présailles telles que les petits états baltiques ne pourraient très probablement leur résister.

Ces deux raisons suggèrent deux règles que la Ligue ferait bien d'observer en décrétant des sanctions. Les membres ne devraient être obligés à aucune action qui devrait être exécutée soit au-delà de leurs frontières, ou avec d'autres moyens que ceux que leur propre gouvernement emploie pour faire respecter son autorité. Pour tourner la phrase positivement, les membres ne devraient pas, en *règle générale être obligés*, pour soutenir les sanctions économiques de la Ligue, *à faire plus que couper les approvisionnements et facilités économiques que l'Etat agresseur pourrait tirer de leurs propres territoires.*

15. — Il peut cependant être nécessaire de demander un effort spécial à ces signataires qui, dans un cas déterminé, peuvent avoir le malheur d'être les voisins de l'état agresseur. Pour être complètement efficace, l'action économique doit être à l'abri des fuites. Elle devrait être appliquée conjointement par tous et loyalement par chacun. Il ne peut, évidemment, être question d'une telle coopération tant que de grands pays industriels restent en dehors de la Ligue. Mais même après leur entrée, la pression économique de la Ligue peut être gênée par la défection ou la contrebande. Seule la vigilance des pays ayant des frontières communes avec l'Etat agresseur pourrait empêcher de telles fuites. On peut avoir à leur demander cet autre service que l'article XVI du Pacte imposerait à tous les membres de la Ligue,

consistant à empêcher les relations entre l'agresseur et des tiers, mais seulement dans la mesure où elles se pratiqueraient par leur propre territoire ou leurs eaux territoriales. On a, apparemment compris depuis longtemps, que les voisins d'un agresseur auraient à jouer un rôle spécial dans l'application des sanctions économiques. Signor Schanzer, par exemple, dans son rapport à la Seconde Assemblée sur l'arme économique, proposait qu'en cas de violation du Pacte, le Conseil se réunît et convoquât les représentants « de tous les états voisins de l'état coupable » et d'autres qui pourraient le mieux aider à appliquer les mesures prévues dans l'article XVI. Ce devoir spécial serait moins onéreux qu'il ne semblerait à première vue, car ces voisins, s'ils sont membres de la Ligue, devraient en tous cas agir avec les autres en appliquant les sanctions. On leur demanderait simplement d'intensifier leur vigilance et d'empêcher que leur territoire et ses habitants ne deviennent un canal pour des approvisionnements venant effectivement ou non d'états restés en dehors de la Ligue ou envoyés chez eux par l'état accusé. Ils devraient empêcher le retour, sous une forme plus sérieuse, de l'espèce de chose qui s'est produite au début de la grande guerre, quand la Hollande a jeté sur le marché de Londres une grande quantité de vin « hollandais ». Il est à remarquer que pour ce service spécial, les états intéressés n'auraient pas à prendre de mesures dépassant une action de police ordinaire.

16. — Outre cette privation générale et obligatoire de facilités économiques, il y a d'autres mesures qui aideraient à rendre plus vigoureuse l'action économique de la Ligue. Nous avons déjà mentionné quelques-unes d'entre elles et leur emploi a été envisagé l'année passée dans le projet du Comité Américain. Pour parler de façon générale, elles auraient comme résultat de mettre hors la loi les intérêts et propriétés étrangers de l'agresseur. Leur portée et leur rigueur pourraient être infiniment variées. Les gouvernements ont eu fréquemment recours, dans le passé, à la dénonciation des traités ou ont soumis les produits du pays avec lequel ils étaient en conflit à des droits spéciaux. En outre, les mesures de cette espèce, envisagées ou prises, ont compris la mise sous séquestre, ou l'exploitation forcée, ou même la confiscation de propriétés ou de titres possédés par un Etat. Voilà un choix de moyens sévères pour rendre l'agression peu profitable. Mais il y a nombre de raisons pour lesquelles on devrait laisser les membres de la Ligue libres de décider s'ils imposeraient ou non cette espèce de pénalités. Il y a d'abord une raison pratique. Aux mains de la Ligue, l'arme économique a deux fonctions : agir comme un épouvantail si un membre de la Ligue pensait à rompre la paix et, si la paix a été rompue, enlever rapidement ses moyens d'action à l'agresseur tout en troublant le moins et le plus brièvement possible la vie économique générale. La Ligue devrait essayer d'empêcher l'agression ; elle devrait essayer de l'arrêter si elle s'est produite.

Mais si elle veut opérer un changement réel dans la vie internationale, elle doit veiller à ce que son action économique ne prolonge pas la lutte audelà du jour où la question a été réglée, ce qui transformerait une action pacificatrice en temps de conflit en une guerre économique en temps de paix.

En d'autres termes, dans le rôle et l'effet général de l'action économique, on peut distinguer trois phases : préventive, répressive et pénale, et ce n'est ni dans l'intérêt de la Ligue, ni dans son esprit de s'occuper beaucoup de la dernière. Il est vrai que les mesures spéciales que nous avons mentionnées auraient sans aucun doute pour effet d'épouvanter sérieusement un agresseur possible. Mais cet effet dépendrait-il de leur caractère obligatoire ou facultatif ? Probablement non. En fait, on pourrait soutenir que l'effet en question pourrait être renforcé en laissant dans l'incertitude la question de savoir si ces mesures seraient prises ou non. Car la politique du dit agresseur serait alors embrouillée par certaines possibilités troublantes ; il ne pourrait ni se prémunir contre elles, ni apprécier sûrement leurs conséquences. D'autre part, une fois un énergique boycottage ou un blocus en vigueur, de telles mesures ne pourraient pas servir à accroître la pression à laquelle un agresseur est soumis. Elles n'affecteraient pas un besoin immédiat ni ne gêneraient son champ immédiat d'action. Ni lui, ni la Ligue ne seraient très touchés si, par exemple, ses dépôts à la Banque d'Angleterre étaient saisis, après que le marché anglais lui

aurait déjà été fermé. Nous sommes donc amenés à conclure que, comme épouvantail, ces mesures spéciales seraient tout aussi efficaces si elles restaient facultatives, tandis qu'elles seraient de toute manière inutiles à un but de répression. D'autre part, la dénonciation des traités, la confiscation des titres, etc., causeraient probablement un dommage plus durable que le refus temporaire d'approvisionnements, aux intérêts économiques d'un Etat. Avec eux, nous entrerions donc dans la phase pénale à laquelle mieux vaut ne pas mêler trop étroitement la Ligue.

Pour toutes ces raisons pratiques et morales, la Ligue ne trouverait aucun avantage à rendre obligatoire cette catégorie de mesures économiques. De plus, au point de vue de ses membres, il serait décidément injuste de le faire. Les pays prenant ces mesures risqueraient certainement de s'attirer des représailles de l'Etat agresseur. Pour la perte de denrées ou de marchés résultant d'un boycottage ou d'un blocus auquel ils participent, ils trouveraient probablement un remède ailleurs ; mais des tiers ne pourraient pas leur accorder de compensations pour la perte de crédits ou de titres ou de privilèges économiques dont ils ont pu jouir antérieurement dans l'Etat agresseur. La Ligue imposerait donc une lourde épreuve à la loyauté de ses membres en les obligeant à prendre des mesures qui ne sont pas nettement nécessaires à la cause commune et qui d'autre part peuvent en certains cas, causer autant de tort au juge qu'au coupable.

17. — La Ligue devrait encore moins encourager la punition d'individus sujets de l'agresseur, quelle que soit leur résidence. Sur ce point aussi l'opinion politique et juridique est divisée. De notre temps la marche générale de l'opinion juridique n'a pas été favorable au châtiment ou la persécution des personnes privées pour les crimes politiques de leurs gouvernements. Malheureusement, dans la dernière guerre, toute contrainte a été abandonnée à cet égard comme à d'autres, et les deux parties ont poussé à l'extrême les tourments infligés aux sujets de leurs adversaires. Un peu de cet esprit s'est glissé dans la discussion de la Ligue. La délégation italienne à Paris, par exemple, a proposé quelques très sévères suggestions sur ce point, dans son projet de Constitution de la Ligue (article XXIX). Elle conseillait d'interdire aux nationaux d'un état coupable d'entrer ou de résider dans d'autres pays, de les soumettre à des mesures de police spéciales, de restreindre leur protection légale et leurs droits commerciaux et de les expulser au besoin. L'internement et l'expulsion ont été demandés par plusieurs publicistes. M. Maxime Leroy a soumis à la Ligue française des Droits de l'Homme, des propositions de sanctions qui comprenaient la prise d' « otages économiques », de même que la mise sous sequestre des propriétés à l'étranger de citoyens de l'Etat coupable (1). Le professeur Lammasch

---

(1) Ligue des Droits de l'Homme et du Citoyen. L'organisation de la Société des Nations. — Paris, 1917

envisageait aussi la mise sous sequestre, l'exploitation forcée et la confiscation éventuelle (1). Une autre mesure possible serait l'annulation des brevets et des marques de fabrique et peut-être du droit de reproduction artistique. M. Tcheou-Wei suggère un compromis. Il admet une suspension temporaire des droits politiques, civils et commerciaux accordés aux sujets de l'Etat coupable mais seulement quand la responsabilité (formelle) de la violation du droit international retombe sur le peuple ou sur le Parlement et non sur le gouvernement seul ; en aucun cas cependant, ces mesures ne devraient être permanentes. Mieux vaudrait qu'on ne fît rien du tout de ce genre. De telles mesures ne pourraient beaucoup aider à la répression du crime international. D'autre part, elles font grand mal au sentiment international car elles ouvrent la porte à des abus qui sont d'autant plus injustes et fâcheux que les individus qui ont des intérêts à l'étranger sont très souvent ceux qui ont le moins de sympathie pour les méfaits internationaux de leurs gouvernements. En tous cas, ce sont des mesures d'une espèce telle que la Ligue ferait mieux d'exercer à leur égard une influence modératrice que de les encourager, moins encore les ordonner.

18. — Examinons maintenant le côté positif de l'action économique : le secours à prêter à l'état

---

(1) Heinrich Lammasch, Der Friedensverband der Staatin. Leipzig, 1918.

attaqué. A cet égard, l'article XVI du Pacte contient aussi une obligation définitive en principe, mais absolument rien qui déterminerait la nature et les limites de cette obligation. L'article XI du Protocole n'est plus explicite qu'en apparence. Il dit : « Conformément au paragraphe 3 de l'article XVI du Pacte, les états signataires s'engagent conjointement et respectivement à venir en aide à l'état attaqué ou menacé et à se prêter un appui mutuel au moyen de facilités et d'échanges réciproques en ce qui concerne le ravitaillement en matières premières et produits de tout ordre, l'ouverture de crédits, les transports et le transit... » Ce texte indique les diverses catégories de l'assistance économique qui peut être demandée, mais pour le reste, ne nous dit rien sur le point jusqu'où cette assistance doit aller. Apparemment, on ne lui prescrirait pas de limite aussi longtemps qu'elle serait nécessaire. M. Benes dans son rapport sur le Protocole proclame avec une satisfaction manifeste que le troisième paragraphe de l'article XI crée « une réelle coopération économique et financière entre un état qui a été attaqué et les différents états qui viennent à son aide ». La réalisation de cet espoir est-elle vraisemblable ? Peut-être aucune promesse n'a été faite plus à la légère que l'engagement vague, mais en apparence étendu, contenu dans ce troisième paragraphe de l'article XI du Protocole. Il laisse presque entendre qu'en cas de conflit, les signataires doivent complètement bouleverser leur vie économique normale et mettre toutes leurs ressources financières et indus-

trielles au service de la partie attaquée. Peut-on attendre d'un état qu'il agisse de la sorte pour un conflit qui ne l'intéresse pas directement ? Même si ses sentiments l'y poussaient, aucun gouvernement ne pourrait assumer la responsabilité de révolutionner ainsi toute la vie de la nation. Les effets d'une telle action sur la sécurité de son propre pays et sur la vie de ses citoyens seraient encore plus sérieux et durables que ceux résultant de l'envoi d'une armée ou d'une flotte, même si ces contingents étaient entièrement perdus. Mais à cet égard, nous n'avons aucune raison de compter même sur de bonnes intentions. L'âpre discussion qui se poursuit depuis des années au sujet du remboursement des dettes interalliées, dont le montant a été dépensé pour une commune et vitale nécessité, montre combien il serait pénible et difficile d'arriver à la sorte de coopération étendue dont parle M. Benes. Quelque obligation générale mais limitée pourrait être acceptable ; peut-être des suggestions dans ce sens viendront-elles de la Section Economique du Secrétariat de la Ligue. Mais nous pouvons être sûrs qu'aussitôt qu'on en arrivera à la discussion réelle de ce point, les Grandes Puissances ne nous laisseront pas ignorer que, dans ce domaine, comme dans le domaine militaire, elles entendent rester libres de décider dans chaque cas ce qu'elles devraient et pourraient faire pour aider l'état attaqué.

19. — La grande valeur que M. Benes attribuait à la promesse d'assistance économique

nous donne la mesure de la déception que son pays et d'autres membres de la Ligue éprouveraient si cette promesse devait s'avérer illusoire, comme elle le serait certainement dans sa forme actuelle. A la vérité, le problème de la sécurité peut être pour certains pays surtout de caractère économique. Les états qui ne possèdent pas de sources de matières premières ou de grands établissements industriels, auraient besoin d'être aidés économiquement plutôt que militairement, afin de soutenir une lutte avec succès. Dans la dernière guerre, la Russie et la Roumanie se sont écroulées alors qu'elles avaient encore des ressources considérables en hommes. De tels pays interpréteraient en conséquence les diverses promesses contenues dans quelque garantie internationale. La Roumanie et la Tchéco-Slovaquie, par exemple, ne compteraient guère que, dans un conflit local, des troupes anglaises seraient envoyées pour combattre sur leur sol. Elles peuvent raisonnablement attribuer plus de valeur par exemple à quelque promesse précise par laquelle l'Angleterre et l'Amérique s'engageraient à leur fournir des crédits et du matériel si elles étaient attaquées ; à la fois parce qu'elles seraient plus sûres de les obtenir et parce qu'elles pourraient faire un meilleur usage de cette sorte de secours. On peut aisément se rendre compte en examinant leur position stratégique et économique que les états formant la Petite Entente pourraient se prêter mutuellement une assistance militaire, alors qu'ils seraient incapables de se donner une aide matérielle sérieuse. Si donc,

dans notre essai d'éclaircir toute la question des sanctions nous rendions facultative l'assistance autant militaire qu'économique, ces états pourraient juger que le second changement plutôt que le premier constitue une raison de perdre toute confiance en une garantie internationale pour leur sécurité. Et ce ne sont pas seulement leurs experts financiers qui pourraient être de cet avis. Les problèmes et particulièrement les conséquences de la dernière guerre ont profondément imprimé dans les esprits de tous ceux que préoccupe la défense nationale la leçon qui enseigne que les canons doivent être chargés avec de l'or. Un expert militaire a examiné, dans la Revue des Deux Mondes (Janvier 1925) la contribution que le Protocole apporterait à la sécurité de la France. L'article était écrit franchement du point de vue de l'état-major général ; pourtant les derniers mots de son auteur étaient : « Mais quand tout a été dit, l'ensemble des garanties offert par la Ligue des Nations n'est intéressant que si ses membres acceptent de prendre sur eux, en cas de conflit, une partie des frais de la guerre ».

Il est peu probable que le besoin si fortement senti par beaucoup de pays européens d'être sûrs de quelque assistance économique en cas de conflit soit satisfait par le vague arrangement du Pacte. Leurs difficultés financières, jointes aux difficultés de l'Angleterre concernant les engagements militaires, ne peuvent-elles offrir une issue positive à l'impasse actuelle ? L'Angleterre, comme nous savons, peut accepter d'adhérer à

un pacte régional militaire avec la France, la Belgique et l'Allemagne, mais elle ne se lierait pas par des obligations militaires dans l'Europe centrale et orientale. D'autre part, pour les pays de l'Europe centrale et orientale, la promesse de quelque aide économique précise, en cas de conflit, peut signifier un renforcement de leur sécurité suffisant pour leur permettre de réduire leurs armements. Il serait très utile à la Pologne, à la Roumanie, à la Tchéco-Slovaquie et à d'autres de savoir que si elles étaient attaquées sans raison, elles pourraient, par exemple, disposer d'un certain crédit à la Banque d'Angleterre pour soutenir leurs échanges ou pour acheter du matériel de guerre. On pourrait ainsi obtenir qu'elles renonçassent à leurs demandes d'assistance militaire, comme condition du désarmement, si l'Angleterre et d'autres pays aux grandes ressources économiques pouvaient s'entendre pour leur promettre une assistance économique limitée mais sûre. Un tel arrangement satisferait l'Europe et il ne toucherait en aucune façon les Dominions ou les engagements impériaux de l'Angleterre. On pourrait donc concilier les besoins divers de quelques-uns des états continentaux, d'une part, et ceux de l'Angleterre et d'autres pays, d'autre part, en introduisant ici aussi, en ce qui concerne l'assistance économique, l'idée d'arrangements séparés et précis. Ce que nous suggérons c'est que la promesse générale illusoire de prêter une aide économique soit rayée du Pacte, tandis que les membres de la Ligue seraient autorisés et encouragés à renfor-

cer le système général des sanctions en concluant entre eux des accords économiques régionaux ou séparés, sur le modèle des accords militaires particuliers que nous avons examinés dans la section 7.

20. — Quels que soient les principes généraux concernant les sanctions qui peuvent finalement être adoptés, ils exigeront d'être étudiés soigneusement dans le détail. De ce travail peut dépendre la portée et le succès de l'action de la Ligue et moins elle sera efficace, plus grandes seront les demandes que la Ligue pourra avoir à faire à ses membres. Il est par suite, fort important pour la Ligue aussi bien que pour ceux qui devront la soutenir, que la procédure des sanctions soit habilement fixée et qu'elle soit ensuite soigneusement adaptée à des conditions changeantes. Le problème de la sécurité change constamment et les moyens de le traiter doivent changer avec lui. C'est là une tâche qui ne peut être accomplie que par des experts qui s'en occupent constamment. C'est à eux de préparer les meilleurs plans possibles pour l'application des sanctions. Mais comme les moyens de mettre ces plans à exécution doivent être fournis par les gouvernements individuellement, ce serait pure perte de temps pour les experts que formuler ces plans sans être constamment au courant de ce que chaque gouvernement pourrait et voudrait faire dans des circonstances données. Le Secrétariat de la Ligue des Nations, qui fait le travail des experts doit donc être conseillé par des

experts nationaux, porteurs des instructions de leurs gouvernements respectifs ; et comme le problème est constant, leur coopération doit l'être aussi. Une conférence consultative permanente se réunissant à des intervalles de deux ou trois ans, pourrait répondre à ce besoin. Elle offrirait cet autre grand avantage qu'elle permettrait de coopérer avec elle, aux gouvernements qui ne sont pas encore disposés à adhérer à la Ligue mais qui sont aussi désireux que nous-mêmes de réprimer l'agression internationale.

21. — Pour résumer, les différents changements proposés comme pouvant adapter le problème des sanctions et les dispositions respectives du Pacte aux réalités du moment, sans affaiblir indûment le système des garanties internationales, sont les suivants :

1. — *Les sanctions militaires* devraient rester facultatives (bien que les membres soient autorisés à conclure des accords séparés les engageant à une action déterminée).

2. — Afin de compléter cette exemption de l'action militaire obligatoire, les membres de la Ligue devraient être dégagés de l'obligation d'empêcher les relations entre un agresseur et des tiers (bien que ce devoir puisse être maintenu localement pour les pays ayant des frontières communes avec un agresseur).

3. — Ils devront, pour la même raison, être aussi exemptés du devoir de défendre les communications de l'état attaqué avec le monde extérieur.

4. — *Sanctions économiques.* — A l'obligation absolue de ne pas prêter d'assistance économique à un agresseur, pourrait être ajoutée la permission de placer hors la loi ses intérêts et biens à l'étranger.

5. — La promesse générale de donner l'assistance économique à l'état attaqué devrait être effacée.

6. — Mais les membres devraient être autorisés à se promettre mutuellement une aide économique déterminée, par des accords séparés.

Ces diverses possibilités, une fois réunies, constituent encore un formidable système de sanctions. Pourtant, en vertu de ce système, les membres de la Ligue *ne seraient liés que par une seule obligation générale définie, celle de ne pas aider un agresseur.* (Les changements proposés sont contenus dans le projet suivant d'un chapitre sur les sanctions, énonçant simplement des principes généraux).

SANCTIONS

Application des Sanctions

Article A. — Aussitôt que le Conseil a invité les états signataires à appliquer des sanctions [comme c'est prévu dans le dernier paragraphe de l'article X du Protocole de Genève], les obligations des dits états, en ce qui concerne les sanctions, deviendront immédiatement effectives afin qu'elles puissent être sur le champ, employées contre l'agresseur.

Ces obligations seront interprétées comme astreignant chacun des états signataires à coopérer loyalement et effectivement à la défense (du Pacte, etc...) et à la résistance à tout acte d'agression, dans la mesure où sa situation géographique et ses ressources le lui permettent.

SANCTIONS MILITAIRES

Article B. — Les signataires qui ont pris des engagements spéciaux [conformément à l'article XIII du Protocole de Genève] peuvent, après décision du Conseil, immédiatement mettre à exécution les mesures militaires qu'ils prévoient. Les autres signataires peuvent, dans chaque cas, offrir les forces navales, militaires et aériennes qu'à leur avis, les circonstances exigent et que permettraient leur propre sécurité et leur position stratégique.

SANCTIONS ECONOMIQUES OBLIGATOIRES

Article C. — Conformément au paragraphe I de l'article XVI du Pacte, les états signataires s'engagent à cesser immédiatement toutes relations économiques avec l'état agresseur et spécialement à ne pas lui procurer ou permettre que des personnes résidant sur leur territoire ne lui procurent, ou à ses habitants, tant qu'il est sous la sentence d'agression des matières premières ou des produits manufacturés, ou des crédits ou une aide économique de quelque autre sorte.

Les signataires ayant des frontières communes avec l'état agresseur s'engagent en outre à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour fermer leurs frontières à toutes relations économiques entre l'agresseur et tout autre état signataire.

SANCTIONS ÉCONOMIQUES FACULTATIVES

Article D. — Au cas où un signataire aurait été reconnu comme l'agresseur, tous les intérêts commerciaux, financiers et de propriété de l'agresseur cesseront d'avoir droit, soit sur les territoires des autres signataires, soit sur les hautes mers, aux privilèges, à la protection, aux droits et immunités accordés par le droit international, les lois nationales ou par des traités.

ASSISTANCE ÉCONOMIQUE MUTUELLE

Article E. — Conformément au troisième paragraphe de l'article XVI du Pacte, les états signataires prennent l'engagement général de s'efforcer d'assister l'état attaqué ou menacé et de se prêter une aide mutuelle au moyen de facilités ou d'échanges réciproques, en ce qui concerne les approvisionnements en matières premières et produits de toute espèce, les ouvertures de crédits, les transports et le transit.

En vue de l'assistance éventuelle envisagée ici, le Conseil aura le droit de recevoir des engagements définissant à l'avance la nature et le degré de l'assistance économique que les signataires

promettent de prêter tout de suite à un état attaqué ou menacé ; et les états signataires peuvent aussi conclure entre eux des accords séparés définissant à l'avance l'assistance économique qu'ils se donneraient mutuellement en cas d'attaque. Ces accords seront enregistrés et rendus publics par le Secrétariat de la Société des Nations.

CONFÉRENCE PERMANENTE

Article F. — Afin de faciliter l'application des mesures économiques envisagées dans les précédents articles, les signataires acceptent de convoquer une Conférence Consultative permanente, qui se réunira périodiquement, mais au moins une fois tous les trois ans, et qui discutera et recommandera les voies et moyens pour l'exécution effective des dites mesures économiques.

CHAPITRE III

Les sanctions et le statu quo

1. — Une des questions qui ont été très discutées au sujet du Protocole de Genève, est celle du statu quo. On a reproché à ce document de « stéréotyper le statu quo », pour employer les termes adoptés, et par là, de manquer son but. Quelques-uns craignaient qu'il ne maintînt la paix au point de fixer immuablement l'état actuel des choses, perpétuant ainsi des injustices existantes. D'autres, parmi eux M. Chamberlain, disaient exactement le contraire, craignant que la tendance du Protocole à rendre le changement plus difficile, n'aboutît qu'à une augmentation du nombre des conflits violents. Quelques autres enfin, soutenaient les deux opinions et paraissaient ainsi doublement autorisés à attaquer le Protocole. Or, tout cela touche de près à tout le problème des sanctions. Car si la première accusation était vraie, ceux qui entreprennent d'appliquer des sanctions ne feraient des sacrifices que pour devenir les « agents de police de l'injustice » ; et si la seconde crainte était justifiée, le poids des sanctions serait multiplié de manière à devenir intolérable. Quelle vérité y a-t-il dans cela ? Un pays qui consent à appliquer des sanctions contre un agresseur serait-il fatalement pris entre le diable et la mer profonde, entre la honte

de devenir un maîtriseur international de serfs et la peine de devenir soi-même un simple outil international ? Comme toute la question a été embrouillée dans un réseau de croyances confuses et de préjugés passionnés, nous devons essayer de la démêler si nous voulons découvrir quel rapport il existe en fait entre l'idée des sanctions internationales et le sort du statu quo.

2. — En premier lieu, on doit admettre que le règne de la loi apporte inévitablement avec lui la stabilité. C'est en vérité, sa principale signification, dans la vie nationale, comme dans la vie internationale. Des arrangements comme le Pacte et le Protocole, qui privent les gouvernements de leur liberté antérieure de faire la guerre a volonté et qui déploient contre l'état récalcitrant la force de plusieurs états, constituent manifestement un sérieux obstacle à des bouleversements étendus et violents. Un système qui met à la place d'un « bon coup et d'une mort rapide » l'honnête discussion et la douce persuasion, ralentit bien entendu le cours du changement. Mais cet inconvénient, si inconvénient il y a, est inhérent à la nature même et à l'objet de la loi. Si, dans le cas présent, quelques personnes sont portées à négliger ce truisme, c'est, sans aucun doute, parce que la loi, comme force constructive est une nouveauté dans la vie internationale. En l'adoptant comme règle nous ne faisons pas simplement un pas de plus dans un ordre de choses existant ; nous sortons délibérément d'une période historique et nous entrons dans une autre.

Nous quittons délibérément la période dans laquelle la force et la violence gouvernaient les rapports des peuples et nous entrons dans une autre dans laquelle nous nous engageons à faire du droit et de la justice les facteurs dominants. Un tel changement apporte inévitablement avec lui un passage de l'anarchie à la stabilité, tendant à préserver pour le moment l'aspect que les choses avaient quand ce changement s'est produit. Car la loi tendant toujours à la stabilité, commence naturellement de la produire à partir du moment où elle devient loi. Le seul moyen efficace de l'empêcher d'atteindre ce résultat est de s'opposer à ce qu'elle devienne loi. En d'autres termes, à moins que nous ne préférions consciemment l'habitude de faire des changements par la violence intermittente, ce qui a été la règle jusqu'ici, nous devons être prêts, quand nous introduisons le règne de la loi dans les relations internationales, à accepter aussi sa tendance inévitable à stabiliser l'état actuel des choses.

3. — Ainsi donc, l'argument général selon lequel le Protocole ou tout autre pacte international semblable tendrait à fixer le statu quo ne fait que supposer ce qui est en question. Mais tout en admettant en principe cette conclusion, quelques-uns peuvent changer l'argument et prétendre que l'heure actuelle est particulièrement mal choisie pour établir le règne de la loi ; qu'en d'autres termes, l'état des choses fixé par les récents traités de paix, est assez mauvais pour rendre désirable que la voie reste ouverte à des

changements considérables, même en risquant la guerre ou des menaces de guerre. Un sentiment de cette espèce gêne, semble-t-il les gens qui ont été les premiers à demander l'organisation de la paix, mais qui hésitent maintenant devant un pas décisif, parce qu'ils suspectent l'action cristallisante du Protocole. Ils détestent fortement le règlement de Versailles et ils ne peuvent, par suite, montrer d'enthousiasme pour un système qui, dans l'ensemble, le maintiendrait. Remarquons d'abord ce fait suggestif que ceux qui désirent le plus un changement dans le règlement de Versailles, ont néanmoins salué le Protocole comme une barrière à l'arbitraire auquel ils ont été exposés jusqu'à maintenant. L'ex-Chancelier Marx en Allemagne, le Comte Apponyi (1), en Hongrie, ont ouvertement adopté ce point de vue. Mais soyons pour un moment plus royalistes que le roi et supposons pour les besoins de la démonstration, qu'un changement radical des accords de paix récents, même accompli par la force, pourrait être préférable à une lente dilution des griefs existants. Quelle serait la situation européenne après un nouvel Armageddon ? Les guerriers de l'avenir pourraient, non seulement être assez forts pour

---

(1) Le Comte Apponyi, après des recherches concernant cet argument que nous discutons, concluait ainsi un article dans le *Pester Lloyd* : L« Protocole contient des garanties pour le règne du droit comme contre le règne de la force... Qu'un état de choses qui nous déplaît soit également favorisé, tant qu'il existera, par ces garanties est un accident qui ne peut être évité. Le remède est le changement de cette situation politique elle-même, et les conditions d'un tel changement ne seront certainement pas pires si le pouvoir abusif est mis en échec ».

assurer la victoire, mais aussi capables de s'en servir sagement. C'est une possibilité, bien que tout à fait improbable, si l'on en juge par l'expérience et en particulier par l'expérience de la dernière guerre. Mais, même si l'avantage militaire était sagement employé, il ne serait d'aucune utilité dans l'établissement de la paix, précisément parce qu'il serait un avantage militaire. Le plus faible, étant battu, pourrait admettre qu'il a été décemment traité, il ne lui semblera jamais qu'il a été traité justement. Aucune guerre ne peut satisfaire les deux parties, et si quelque jour nous sentions le besoin d'empêcher la partie qui n'est pas satisfaite de répliquer violemment, que pourrions-nous faire de plus que lui demander de respecter la paix — et le statu quo ?

La vérité est que les injustices qu'on nous signale comme ne devant, en aucun cas, être « stéréotypées » ne sont que le dernier produit d'un système qui ne peut produire que l'injustice et la déception, et dont nous ne pouvons pas même commencer à modifier les effets, tant que nous n'aurons pas supprimé la cause. C'est là le premier devoir : mettre fin au règne arbitraire de la force. L'élaboration d'un système plus juste et plus intelligent pour le règlement des problèmes internationaux, ne peut venir qu'après. Cela prendra du temps. Maintes injustices traîneront en attendant, mais, peu à peu, nous pourrions essayer de les adoucir avec de grandes chances de succès, si des injustices nouvelles ne s'y ajoutent pas à la suite de nouvelles guerres. C'est l'ordre inévitable dans le développement du gou-

vernement civilisé. Les Cours de Justice et les Législatures n'ont même pas pu commencer de fonctionner avant qu'un fort gouvernement central n'ait mis un frein aux activités des barons belliqueux. Leur dernière expédition de rapine peut leur avoir rapporté le gain d'un château et de quelques serfs, et des hommes justes ont pu être irrités alors en voyant la possession de ces gains mal acquis confirmée par la nouvelle règle, en vertu de laquelle un homme ne pouvait plus être dépouillé de ses possessions par la force. Lorsque, dans ces temps lointains, la force a été remplacée par la loi, cela aussi « stéréotypait » le pillage des derniers barons. Mais la nouvelle règle a mis définitivement fin à l'arbitraire de ces barons, et de leurs châteaux et de leurs serfs, que reste-t-il ? Le long règne de la loi est la sûre voie vers la justice.

4. — Mais quand nous essayons de mettre fin à la guerre, c'est-à-dire, au changement par la violence, ne devrions-nous pas en même temps prévoir les moyens de changements politiques pacifiques ? Le Pacte et le Protocole ne devraient-ils pas être pourvus d'un mécanisme permettant la révision des traités ? Ce sont des questions de cette sorte que beaucoup ont posées comme critiques du Protocole. Ici encore, opinions et sentiments sont très confus. La fonction de la Ligue et de ses différents organes consiste principalement à veiller à ce que les différends internationaux soient réglés par des moyens pacifiques. En d'autres termes, quand les nations ne sont pas

d'accord sur le sens ou la portée de certains accords ou besoins internationaux, la Ligue doit s'efforcer d'empêcher que cette divergence d'opinion ne devienne un conflit, en donnant une interprétation forte de son activité, et dans une certaine mesure, impérative, des points en litige, en facilitant un compromis, etc. La Ligue peut aller plus loin : par l'article XIX du Pacte, l'Assemblée est en droit de « conseiller un nouvel examen par les membres de la Ligue, des traités qui sont devenus inapplicables » et des situations internationales qui constituent un danger pour la paix. En fait, la Ligue aide aujourd'hui à faire changer de tels traités et de telles situations en organisant des conférences internationales occasionnelles, ou ce qui est beaucoup mieux, permanentes, où des conventions sont préparées qui sont soumises ensuite aux divers gouvernements pour qu'ils les ratifient. Ces conférences permanentes spécialement, sont très semblables à des corps législatifs internationaux embryonnaires. Mais le point important est que, ni les Conférences, ni l'Assemblée ne peuvent faire plus que conseiller ou suggérer des changements internationaux, les divers gouvernements restant absolument libres d'y consentir ou non. Il serait probablement très difficile d'obtenir un appui officiel suffisant, même pour un simple essai de conseiller un changement de frontières ou d'autres sujets touchant « l'intégrité et l'indépendance » d'un état. Et, si un tel conseil était donné, il est peu vraisemblable qu'on l'écouterait.

Comme la demande d'un mécanisme pour la révision des traités a été présentée avec ces faits dans l'esprit, ceux qui l'ont faite n'ont manifestement pas été satisfaits par les pouvoirs et le champ d'action actuels de la Ligue. Ils doivent avoir senti que la Ligue devrait avoir le droit de s'occuper même des questions « souveraines » et que le Pacte et le Protocole, comme même certains publicistes conservateurs le demandaient naïvement, devraient comporter un mécanisme pouvant imposer un changement des arrangements politiques qui ne sont plus satisfaisants. Cela peut être très désirable. Mais beaucoup de ceux qui, maintenant, attaquent ces documents parce qu'ils n'ouvrent pas la porte à la révision des traités, demanderaient très certainement à grands cris qu'on brûlât le Pacte s'il essayait de le faire. Les traités sont des contrats entre des gouvernements souverains ; ou les parties contractantes sont disposées à faire des changements, et alors il n'est pas besoin d'un mécanisme international pour cette revision ; ou l'une ou les deux parties objectent au changement, et alors quelle devrait être la nature de ce mécanisme ? Il est clair que pour avoir le pouvoir de prendre l'initiative de changements essentiels auxquels des états souverains font des objections, le Pacte et le Protocole devraient représenter une autorité supérieure. Nous devrions créer alors, en effet, ce qu'on a souvent reproché sottement à la Ligue des Nations de vouloir être, une autorité supernationale. C'est là, sûrement, la dernière chose qu'admettraient neuf sur dix de ceux qui criti-

quent le Protocole. Il serait en tous cas extrêmement difficile, tant que les états restent souverains, d'élaborer un mécanisme acceptable pour la revision obligatoire des traités, etc... Mais à présent, la Ligue ou toute autre tentative d'organisation internationale, serait condamnée sans espoir si elle prétendait à un tel droit. Ceux qui ont critiqué le Protocole pour cette raison ont probablement suivi une fausse piste. On soupçonne que lorsqu'ils demandaient qu'on fît du Protocole un moyen pour la révision des traités, ils désiraient réellement s'assurer qu'on n'en ferait pas un obstacle à une telle révision. Le premier point est évidemment impossible avec le système politique actuel ; le second est très nécessaire si nous voulons vraiment préparer un nouveau système international.

5. — Tandis qu'on ne peut pas attendre du Pacte et du Protocole qu'ils aient l'autorité de changer le statu quo, ce qu'en fait on ne désire même pas, il est clair que nous ne devons pas permettre qu'ils deviennent des obstacles à des changements désirables. On doit admettre qu'un tel effet n'est pas impossible si, d'une part, nous garantissons l'état existant des choses par un pacte international, tandis que d'autre part, nous excluons de son action les conflits impliquant la révision des instruments sur lesquels cet état de choses repose. Supposons que, le Protocole ayant été accepté, un pays juge l'effet d'un traité intolérable. Le Protocole lui ôterait la liberté de recourir à la force pour changer la situation qu'il

n'est plus disposé à accepter ; le priverait-il aussi en pratique des moyens pacifiques d'atteindre ce but ? Naturellement, il n'est pas exact de dire que le Protocole rendrait un changement pacifique impossible. Il n'empêcherait pas les négociations dirèctes ou la conciliation par des commissions permanentes ou par le Conseil de la Ligue, ou un appel à l'Assemblée basé sur l'article XIX du Pacte. Mais l'Assemblée offre seulement une tribune publique d'où présenter son cas : le Conseil serait impuissant si l'une des parties était obstinée ; et — c'est là l'essentiel — les négociations directes, seule alternative qui resterait, ne seraient pas facilitées par le Protocole. Avec le Protocole, la partie mécontente serait grandement lésée. Comme elle ne pourrait ni menacer par les armes l'offenseur présumé, ni le forcer à comparaître devant un tribunal, le plaignant serait privé de la plupart de ses atouts dans des négociations directes. Car l'offenseur étant défendu par le Protocole contre l'attaque, pourrait, en fait, choisir entre négocier ou non, à son gré, consentir un juste règlement ou ne faire qu'une concession sans importance ; tandis que l'autre partie ne pourrait choisir qu'entre prendre ce qu'on lui offrirait, même si elle le jugeait insuffisant, ou ne rien obtenir du tout. Même ainsi, ce serait une exagération de dire qu'en prévoyant pour l'état actuel des choses des garanties internationales, son évolution serait arrêtée ; mais il est possible de soutenir qu'elle pourrait être faussée.

6. — C'est une conséquence contre laquelle la Ligue doit prendre ses précautions, car elle changerait radicalement sa nature en tant qu'institution de juste paix, et en outre elle placerait ses membres dans une position impossible, en les obligeant à prendre parti dans un conflit qu'ils n'ont en aucune façon causé, qu'on ne leur a pas permis d'empêcher et dans lequel leur jugement peut être favorable à la partie qu'ils doivent combattre. Comme nous traitons ici essentiellement des sanctions, nous pourrions considérer d'abord la dernière possibilité. Quelle est la limite raisonnable du devoir de participer à l'application des sanctions ? Supposons qu'ayant déclaré à l'avance qu'en ce qui le concernait, il ne permettrait pas que certaines questions fussent réglées par les méthodes pacifiques de la Ligue, un pays fût mêlé à un conflit amené par l'une de ces questions, et que l'autre partie essayât de faire triompher sa cause par la force. Dans ce cas, la victime de l'agression aurait délibérément préféré le risque d'être attaqué aux obligations et avantages qui auraient découlé d'un appel à la Ligue. Ayant donc refusé de laisser la Ligue essayer de prévenir le conflit, pourrait-il raisonnablement s'attendre, lorsque la crise surviendrait, à ce que les autres membres prissent sur eux-mêmes la charge de repousser l'attaque ? La réponse sera facile à donner si on suppose que la victime n'est pas membre de la Ligue. On a dit justement que la Ligue n'était pas une institution philanthropique. C'est une association des nations pour l'assurance mutuelle de leur paix.

Personne n'attendrait de ses membres qu'ils assumassent le devoir de protéger contre l'agression un pays qui aurait refusé d'avoir les moindres rapports avec le nouveau système international. Les articles XVII du Pacte et XVI du Protocole laissent l'état qui n'est pas membre de la Ligue et refuse d'avoir recours à son mécanisme, apparemment à la merci des membres de la Ligue mêmes. Car il est stipulé que, si un état non membre de la Ligue attaque un membre, les sanctions devraient entrer en vigueur ; mais les deux articles ne disent pas qu'il doit en être de même si dans des circonstances semblables, un membre attaque un état qui n'est pas membre de la Ligue. De toute manière, il est clair qu'on n'attend pas des membres qu'ils assistent les états hors de la Ligue, qui refusent ses bons offices. Pour les mêmes raisons, on ne pourrait pas leur demander davantage de promettre un appui sans réserve à un autre membre qui n'accepterait que partiellement le système de la Ligue pour le règlement pacifique des conflits.

Quelques pays, en effet, tout en acceptant en général les nouvelles méthodes d'arbitrage proposées dans le Protocole, ont été tentés d'exclure de leur action certaines questions ou catégories de questions. M. Politis a soutenu, bien que le Protocole lui-même ne dise rien à ce sujet, que les signataires n'ont pas à soumettre à l'arbitrage obligatoire les conflits impliquant une révision de traités existants. L'effet pratique serait que, vis à vis de ces questions, le pays faisant une telle réserve resterait en dehors de la partie

du Protocole qui établit le mécanisme arbitral ; en d'autres termes, il deviendrait seulement un participant limité au nouveau système. Mais l'unité de tout le système a été maintes fois déclarée et reconnue. Lorsqu'on les a priés d'accepter le principe de l'arbitrage obligatoire et de frayer ainsi la voie au désarmement, beaucoup de gouvernements ont objecté qu'ils ne pouvaient assumer la responsabilité de l'affaiblissement de leurs défenses si on ne leur donnait en échange, quelque autre forme de sécurité. L'arbitrage et le désarmement internationaux, disaient-ils, doivent être protégés internationalement et aller la main dans la main avec des garanties internationales de sécurité. L'argument est irréfutable. Pendant tout le développement du gouvernement civil, le respect de chacun pour les lois a été ipso facto lié à sa protection contre les délinquants. Mais, s'il est juste de demander que les obligations d'un système ne soient pas imposées sans ses privilèges, la réciproque est également vraie. Pas de protection, pas d'arbitrage, pas de protection. Si donc nous appliquons cette relation évidente au Pacte et au Protocole, il s'ensuit que ces questions qui seraient formellement exclues du fonctionnement de l'arbitrage obligatoire devraient en fait l'être aussi de l'application des sanctions. Les sanctions n'ont pas été inventées pour soutenir un arrangement politique quelconque. Elles ont pour but de protéger un système, à savoir le système qui décrète que les changements politiques ne doivent être obtenus que par des moyens pacifiques. Là où le système

est sans effet, les sanctions qui doivent l'étayer ne peuvent pas être mises en question. Or, pour présenter la chose différemment, il est évident que les sanctions ne constituent pas en elles-mêmes un système international ; elles sont, au contraire, simplement attachées à un système dont l'essence comme la fin est le principe d'arbitrage. Pour simplifier la discussion, le terme « arbitrage » est ici employé comme incluant toutes les méthodes servant à régler de manière pacifique les différends internationaux : tout appel des deux parties à un « arbitre » ou « troisième partie », le processus du règlement pouvant suivre des méthodes acceptées de conciliation, ou d'arbitrage proprement dit, ou la méthode juridique d'une Cour de Justice. Il serait absurde d'admettre que, toutes les fois qu'il le jugerait commode, un pays pourrait prétendre à l'emploi des éléments secondaires, tout en rejetant les principaux engagements de ce système.

7. — Il ne serait donc que logique de refuser les sanctions là où l'arbitrage est refusé. De plus, en établissant ce principe de l'interdépendance des sanctions et de l'arbitrage, nous guéririons le nouveau système de toute tendance à ossifier l'état actuel des choses. Ce principe aurait dans la pratique deux effets importants : il primerait la soumission du plus grand nombre de questions possible à l'arbitrage obligatoire et il n'encouragerait pas une insistance obstinée sur le statu quo en le garantissant sans réserve contre l'attaque. Lord Bryce, l'homme d'état anglais bien

connu, a suggéré il y a longtemps que « toute garantie du statu quo devrait être accompagnée de dispositions étendues pour l'examen des causes existantes de mécontentement et leur suppression ». On peut dire de la Ligue qu'elle a les moyens d'examiner les causes existantes de mécontentement, mais pas pour les supprimer. A présent, elle pourrait à peine espérer acquérir ces moyens qui impliqueraient le pouvoir de changer, si besoin était, le statu quo ; mais elle ne devrait pas davantage faire quoi que ce fût qui pût empêcher ce changement. Cela peut, dans une certaine mesure, être l'effet de l'exemption de l'arbitrage obligatoire des conflits impliquant une révision des traités de paix. Il est vrai qu'on ne pourrait empêcher un état souverain de faire une telle réserve ; mais il ne devrait pas du moins être encouragé à la faire par la promesse qu'il pourra en toute sécurité refuser que la question soit examinée et réglée pacifiquement.

8. — Tout cela, bien entendu, a un rapport essentiel avec le fardeau des sanctions. Pour commencer, ce serait moralement une tâche peu enviable que d'avoir à soutenir avec ses propres forces les actes injustes ou imprudents d'autres gouvernements. Mais le point matériel important est que de tels actes, s'ils sont solidement retranchés derrière les sanctions de la Ligue, exaspéreraient tôt ou tard les victimes et aboutiraient à de violents conflits, que les membres de la Ligue qui ont garanti le statu quo seraient apparemment appelés à faire cesser. Cette considération, com-

me on le verra, nous ramène à notre point de départ. Nous avons préconisé, en commençant notre enquête, que la lourdeur de la charge d'appliquer les sanctions dépende moins de leur nature que de l'usage auquel on les soumettra. Pour alléger ce fardeau, il est moins nécessaire d'atténuer les sanctions que de renforcer le mécanisme de paix auquel elles sont attachées. En discutant la question distincte du statu quo, cette première donnée est devenue, par un développement naturel, notre conclusion finale : *l'arbitrage et les sanctions sont interdépendantes*. Chaque aspect du problème des sanctions est éclairé par la position correspondante de l'arbitrage. Seule la cause de l'arbitrage international autorise un pays à encourir le risque et le fardeau d'appliquer des sanctions ; elle seule l'autorise à réclamer la création et l'appui des sanctions [1]. Tous les détails de l'édifice viendront d'eux-mêmes quand la pierre centrale sera solidement et sincèrement posée. Car réfléchissez : avec l'arbitrage à son apogée, c'est-à-dire, une fois le mécanisme pour le règlement pacifique des conflits pleinement développé, le risque de conflit sera à son niveau le plus bas. Les pays plus grands et plus sûrs pourraient alors s'en-

---

(1) Dans un discours prononcé au Queen's Hall le 25 Juin 1925, lors d'une réunion organisée par la « League of Nations Union », Lord Grey of Fallodon disait que le ouvernement britannique devrait expliquer clairement « qu'à l'avenir il y a deux choses seulement pour lesquelles ce pays se mettrait dans l'obligation de combattre. La première est la défense de notre propre pays si nous étions attaqués, et l'autre le Pacte de la Société des Nations et le principe et la pratique de l'arbitrage ».

gager plus généreusement à prendre des sanctions contre un agresseur ; tandis que les pays plus faibles pourraient être contents de moindres promesses de secours contre une agression qui serait devenue beaucoup moins vraisemblable. Avec une telle marge, l'accord sur les termes d'un système général de paix et de sécurité devrait être facile. Tandis que dans l'indolente adolescence actuelle du système de la paix internationale, la situation est exactement le contraire : les obstacles aux conflits ne sont pas encore suffisants et par suite les états qui se sentent menacés réclament la protection de ceux qui sont plus heureusement situés, tandis que ceux-ci répugnent naturellement à se lancer de leur position abritée dans ce qui pourrait être une croisade quelque peu aventureuse pour la paix. Il y a, bien entendu, la protection du Pacte, mais nous ne connaissons pas sa mesure exacte et encore moins la manière dont elle supporterait l'épreuve d'une crise sérieuse. Dans ces circonstances peu satisfaisantes, peut-être pourrait-on baser un accord général sûr et solide sur les arrangements suggérés dans la seconde partie de cette étude. On dira qu'ils sont très éloignés de ce qui était prévu dans le Protocole de Genève et qu'en fait, ils réduisent même les dispositions existantes du Pacte. Cela est évidemment vrai quant à la forme. Mais pour le reste, ce serait une erreur de penser que les changements soutenus ici, s'ils étaient effectués, réduiraient la protection internationale donnée par le Pacte ou que quelque vague promesse d'assistance indé-

finie, augmenterait cette protection. Il n'y a qu'un seul moyen d'évaluer l'efficacité d'une sanction pour prévenir ou restreindre l'agression. Ces sanctions sont en puissance les plus efficaces dont celui qui contemplerait une agression aussi bien que sa victime possible attendent réellement l'application ; alors l'un jugera-t-il la force et les armements peu utiles et l'autre les trouvera superflus. De cette manière, le cercle aujourd'hui brisé pourrait être complété : un système d'arbitrage assez fort pour mériter des sanctions, de fortes sanctions servant l'arbitrage ; les deux coopérant pour rendre nationaux inutiles les armements.

CHAPITRE IV

Le problème des sanctions et la politique américaine

1. — Les discussions récentes en Europe ont clairement montré que le mécanisme des sanctions de la Ligue devra probablement être adouci de façon à réduire les engagements de ses membres. La Grande-Bretagne et d'autres pays ne sont pas prêts à assumer des engagements militaires indéfinis. Le plus qu'ils feront vraisemblablement sera de donner à certains pays quelque promesse définie d'aide militaire dans des

circonstances déterminées. De plus, les sanctions économiques du Pacte et du Protocole sont peut-être aussi étendues qu'elles sont vagues. Elles ont peu de chances d'être largement interprétées et appliquées par le pays qui ne serait pas directement intéressé dans quelque conflit. Pour être sûre de leur prompte coopération, la Ligue ne devrait, à présent, imposer à ses membres que l'obligation de ne pas aider un agresseur reconnu ; en d'autres termes, qu'après qu'une sentence d'agression aurait été rendue contre un état, ils cessent toutes leurs relations économiques avec cet état. Ils pourraient aussi faire quelque chose pour aider l'état attaqué. Mais ici encore, il est tout à fait impossible de maintenir les vagues dispositions générales du Pacte. Comme arrangements pratiques, ils sont inutiles. Les pays qui pourraient avoir besoin de secours savent aussi peu ce qu'ils vont obtenir que ceux qui devraient le fournir savent ce qu'ils donneront. Ni l'un ni l'autre camp ne peuvent se préparer pour la circonstance. Cependant, à cet égard aussi, il peut être possible de satisfaire les besoins des pays qui ne sont pas prêts économiquement en obtenant pour eux, des autres pays économiquement plus forts, quelque promesse définie d'assistance financière ou économique en cas d'attaque. Ces arrangements précis et limités pourraient être conclus directement entre les nations intéressées.

Tel semble être, en un mot, l'état présent du problème à la lumière de ce qui est nécessaire et possible en Europe. Mais en premier lieu, le succès du système de sanctions proposé ici, dépen-

dra considérablement de l'attitude de l'Amérique ; et en tous cas, en vue de l'avenir spécialement, il faut pour qu'un système pratique de sanctions soit viable, qu'il constitue aussi un pont pour la coopération américaine. Car la paix ne sera finalement victorieuse que si elle peut compter sur un appui international total. Les suggestions ci-dessus satisfont-elles à ces exigences ? Nous permettraient-elles d'inviter l'Amérique à nous aider à développer le plan avec la perspective qu'elle pourrait l'incorporer à sa politique actuelle ? Que sa coopération serait d'une très grande valeur ne fait pas de doute. Nous avons dit que l'arme économique est aujourd'hui la seule qu'on puisse généralement obtenir pour l'assurance de la paix ; c'est aussi l'arme qui convient le mieux au développement général et aux conceptions de la civilisation occidentale. Mais elle ne se recommandera comme substitut aux armements et à la contrainte militaire qu'au moment et dans la mesure, où son efficacité aura été établie. Il est évident que la forme principale d'action économique serait une tentative d'isoler l'élément agresseur. Mais cet isolement n'atteindra son but que s'il est complet. L'action militaire peut réussir même contre un ennemi bien armé, par l'attaque en surprise ou une ruse stratégique. Avec les mesures économiques, tout dépend d'une pression systématique et continue. Une brèche, même petite, dans le cercle peut permettre à celui qui envisage une agression de défier la Ligue pendant longtemps, prolongeant ainsi la souffrance et la confusion.

Si cette brèche est large, en raison du nombre ou de la puissance économique relativement considérables, des pays qui refusent de coopérer, l'action économique de la Ligue peut non seulement être gênée mais peut-être complètement faussée. La Ligue n'aurait alors à choisir qu'entre deux alternatives possibles : ou elle devrait renoncer à sa tâche de maintenir la paix, ou elle aurait à revenir à l'emploi de la force armée.

2. — Il est clair aujourd'hui que, dans le domaine économique, les énormes ressources de l'Amérique pourraient faire pencher n'importe quelle balance dans laquelle elles seraient jetées. Une nation européenne pourrait être isolée de tous les autres états européens et continuer à vivre confortablement si elle pouvait maintenir des relations économiques avec les Etats-Unis. Il semblerait donc que, toute question de l'adhésion de l'Amérique à part, l'effort de la Ligue pour édifier une Europe pacifique pût être paralysé par l'absence d'une politique américaine définie. Si, dans le cas de quelque conflit européen futur, l'Amérique revendiquait son droit de neutre de continuer à commercer avec l'état hors la loi, que ferait la Ligue ? L'arme économique étant émoussée par l'attitude de l'Amérique, la Ligue ne pourrait se servir contre cet état que de l'arme militaire. Mais il semble douteux maintenant que la Ligue puisse toujours compter sur une aide militaire extensive de ses membres ; c'est pourquoi il se pourrait très bien qu'en dernier lieu, elle eût à diminuer son objet pour le proportion-

ner à ses ressources. C'est là un problème très pressant pour l'Europe et vis-à-vis duquel on est fondé à rechercher une explication de l'attitude de l'Amérique.

En un mot, la question est la suivante : l'Amérique s'engage-t-elle à ne pas s'opposer à la Ligue dans l'application des sanctions contre un membre coupable d'agression ? L'Amérique n'est pas encore prête à partager quelque charge que ce soit pour maintenir la paix en Europe. Mais est-ce concevable que, pour des intérêts matériels, l'Amérique puisse gêner les efforts des nations européennes pour maintenir la paix entre elles ? C'est pourtant là la tragique confusion dans laquelle l'Europe est plongée par l'absence d'une politique américaine claire. L'organisation de la paix et avec elle le désarmement sont retardés parce que nous n'avons pas été capables jusqu'ici d'élaborer un substitut international suffisant pour les moyens nationaux de sécurité. Une armée internationale est une impossibilité. Une alliance militaire générale n'est pas en ce moment praticable. La seule alternative qui reste et qui est en elle-même très désirable, est une alliance économique générale pour imposer la paix. Et cet unique moyen qui s'offre à nous d'organiser la paix est étourdiment saboté par le peuple et le gouvernement américains qui aiment pourtant bien la paix. Il est inimaginable qu'un Américain puisse délibérément être en faveur d'un si désastreux paradoxe politique. Sans aucun doute, tous admettraient, après réflexion, que l'extension logique de la politique

américaine de non-intervention demande que si l'Amérique refuse de participer activement, elle s'abstienne aussi d'intervenir négativement dans l'établissement de la paix européenne. Et le moyen de concilier actuellement la politique américaine avec les besoins de l'Europe devient tout à fait simple aussitôt qu'on aborde le problème avec bonne volonté.

Supposons que l'Europe soit menacée d'un conflit exigeant l'intervention énergique de la Ligue. Le gouvernement des Etats-Unis peut très justement réserver sa complète liberté de jugement sur les mérites de la cause. Ayant été officiellement informé des mesures que la Ligue se propose de prendre, il resterait libre de juger lui-même si la décision de la Ligue est justifiée ou non. L'Amérique, sans aucun doute, n'approuverait jamais l'agression internationale. Ne pourrait-elle dire cela très à l'avance, montrant ainsi clairement qu'elle est fermement décidée à n'aider d'aucune manière un pays qui a été reconnu coupable d'actions ou d'intentions agressives ? Le gouvernement américain n'aurait qu'à déclarer, qu'avec les réserves mentionnées ci-dessus, les Etats-Unis ne gêneront pas la Ligue dans l'application des sanctions contre un membre coupable d'agression. Une telle déclaration pourrait revêtir la forme d'un message présidentiel au Congrès ; mais une résolution des deux Chambres serait évidemment préférable. Quand elles ont été conformes à l'ensemble de l'opinion publique, de telles déclarations exécutives sont plus d'une fois devenues des principes direc-

teurs de la politique américaine. La doctrine de Monroe, par exemple, et la doctrine de la porte ouverte ont vu le jour comme déclarations exécutives ; pourtant les gouvernements ultérieurs les ont toutes deux soutenues et même renforcées. Ainsi, la déclaration suggérée, pourrait exposer qu'en tant que gouvernement, l'Exécutif américain n'accorderait d'aide ou n'approuverait pas l'aide qui serait donnée à un état que la Cour de Justice internationale ou la Ligue auraient reconnu coupable d'agression (1). Si besoin était, elle pourrait ajouter que comme le gouvernement n'avait assumé aucune obligation internationale à cet égard et comme il ne serait pas en guerre avec l'état agresseur, il ne pourrait s'opposer à ce que les habitants des Etats-Unis pourraient faire pour leur propre compte et à leur propre risque. Les Américains désireux de commercer avec l'état agresseur ou de l'aider financièrement, se trouveraient alors dans la position où ils sont aujourd'hui en ce qui concerne leurs relations économiques avec la Russie soviétique.

3. — On aimerait, naturellement, voir le gouvernement américain intervenir d'une manière plus décisive pour supprimer l'agression internationale. Il n'y a aucune raison de penser qu'il répugne à le faire. Mais, pour le moment, il hésitera peut-être parce que l'objection qui a été souvent faite en Amérique à la Ligue, à savoir que

(1) C'est par un tel geste que le gouvernement américain a empêché tout prêt aux pays qui n'avaient pas réglé encore leurs dettes de guerre.

son organisme est trop politique et pas assez juridique, s'applique avec beaucoup de force au mécanisme (dans la mesure où il existe) par lequel l'agression et l'agresseur sont déterminés aux termes du Pacte. Cependant, depuis la dernière Assemblée, l'épreuve juridique et automatique de l'agression, contenue dans le Protocole semble avoir été généralement acceptée. Même M. Chamberlain qui a rejeté le Protocole, en a pourtant pris ce point capital pour en faire une des bases du Pacte de Locarno (1). La Ligue ne peut maintenant attendre longtemps à adopter formellement ce mécanisme pour déterminer un agresseur. Cela une fois fait et les Etats-Unis ayant approuvé l'arrangement, nous pourrions espérer que le gouvernement américain étendrait et définirait plus positivement son intention de ne pas aider un agresseur. On pourrait, par exemple, l'engager à déclarer :

a) Qu'il emploierait son autorité légale et morale pour empêcher l'argent américain de soute-

---

(1) Ce principe constitue la base de l'article V du Pacte de Locarno : « La stipulation de l'article 3 du présent traité est placée sous la garantie des hautes parties contractantes ainsi qu'il est prévu ci-après :

« Si l'une des puissances mentionnées à l'article 3 refuse de se conformer aux méthodes de règlement pacifique ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire et commet une violation de l'article 3 du présent traité ou une contravention aux articles 42 ou 43 du traité de Versailles, les dispositions de l'article 4 du présent traité s'appliqueront.

« Dans le cas où, sans commettre une violation de l'article 3 du présent traité ou une contravention aux articles 42 ou 43 du traité de Versailles, une des puissances mentionnées à l'article 3 refuserait de se conformer aux méthodes de règlement pacifique ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire, l'autre partie saisira le Conseil de la Société des Nations, qui proposera les mesures à prendre; les hautes parties contractantes se conformeront à ces propositions ».

nir un état qui, ayant accepté une épreuve d'agression. se trouve à la suite de cette épreuve condamné comme agresseur.

b) Que, de même, il ferait tout ce qui serait en son pouvoir pour empêcher qu'il soit envoyé d'Amérique, des matières premières et spécialement du matériel de guerre à l'état agresseur.

Une action dans ce sens obligerait dans une certaine mesure le gouvernement américain à s'immiscer dans les activités de ses sujets. Dans les circonstances actuelles, il se peut que le gouvernement ne soit pas prêt à aller si loin. Mais rien ne semblerait s'opposer à une déclaration de principes du genre de celle suggérée dans le paragraphe précédent, tandis que, d'autre part, nos efforts pour organiser la paix en Europe seraient libérés de nombreuses entraves par l'assurance que les Etats-Unis ne gêneraient pas la Ligue dans l'application de sanctions contre un membre coupable d'agression.

4. — Une telle déclaration de principes semble un simple devoir moral. C'est la moindre contribution que les Etats-Unis pourraient faire au progrès de la paix mondiale. Elle n'impliquerait pour l'Amérique aucun rapport obligatoire avec la Ligue. Elle laisserait, en fait, l'Amérique aussi dégagée de toutes sortes d'obligations qu'elle l'est aujourd'hui. Elle n'empiéterait pas sur sa souveraineté. Elle ne lui imposerait aucun engagement de sacrifier ses hommes ou sa richesse. Elle reconnaîtrait simplement une obligation morale de ne pas essayer de retirer des avantages

des différends des autres peuples. A la longue, une telle attitude servirait réellement ses propres intérêts économiques. Il est vrai que l'Amérique pourrait, pour le moment, comme M. Chamberlain s'en est plaint (1), s'assurer le commerce d'un pays européen boycotté par la Ligue. Mais, comme nous l'avons montré, si l'Amérique aidait un agresseur européen, le conflit serait prolongé, causant une désorganisation correspondante des marchés européens ; de sorte que ce que l'Amérique pourrait gagner pour peu de temps d'un pays serait, en toute probabilité, de beaucoup dépassé par ce qu'elle pourrait perdre à la longue dans l'Europe toute entière. En bref, une telle politique déclarative ne priverait les Etats-Unis d'aucun droit souverain et ne leur imposerait aucun devoir onéreux. Néanmoins, elle soustrairait leur politique à cette accusation possible de contrarier ou d'entraver le travail de

---

(1) En expliquant les vues du Gouvernement britannique sur le Protocole de Genève, à la réunion de Mars du Conseil de la Société des Nations, M. Chamberlain disait que le mécanisme du Pacte se trouvait déjà affaibli par l'absence de la Société de certains grands Etats. Le changement, surtout en ce qui concerne les « sanctions économiques », équivalait à une transformation. « Les sanctions économiques, si elles étaient appliquées simultanément par le monde entier contre un Etat qui ne peut se suffire économiquement à lui-même, seraient une arme d'une puissance incalculable. C'est cette arme ou quelque chose d'approchant qui avait été imaginé à l'origine par les auteurs du Pacte. Elle leur paraissait non seulement comme pouvant s'employer sans effusion de sang, mais aussi peu coûteuse, effective et d'usage facile, au cas fort improbable où son application deviendrait nécessaire. Mais tout cela est changé par la seule existence, en dehors des limites de la Société, de communautés économiques puissantes. L'application des sanctions économiques pourrait obliger le commerce à se tenir dans certaines limites, mais ne pourrait guère l'empêcher totalement; il n'est pas certain qu'il serait écrasé, ou même que ce serait lui qui souffrirait le plus ».

paix de la Ligue des Nations. Car, tandis qu'on n'attendrait aucun engagement écrit de l'Amérique, mais simplement une déclaration de principes, on verra que dans son essence cette politique se relierait parfaitement avec le système de sanctions que nous avons proposé et qu'en fait elle en serait très rapprochée. Ce système non plus ne demanderait aux membres de la Ligue rien de défini que de ne pas aider un agresseur. Mais, pour les membres de la Ligue cet engagement serait formel, tandis que l'Amérique consentirait seulement, sans s'y engager à soutenir ce nouveau credo international. Cette différence simplement de forme indique la ligne de transition. Quand le pays le voudrait, il pourrait entrer en relations officielles avec la Ligue, sans changement important de sa politique, mais simplement en déclarant qu'il regardera sa promesse antérieure comme une obligation future.

5. — Le système de sanctions esquissé ici a la qualité indispensable d'être suffisamment élastique pour permettre à des états dont la politique varie de coopérer aux besoins de sécurité internationale. Ce caractère est mis en lumière par l'exemple suivant, de la façon dont la politique américaine pourrait se développer graduellement :

I. — *Une déclaration immédiate promettant* que le gouvernement américain n'aidera pas un membre de la Ligue notoirement coupable d'agression.

II. — *Une extension future de cette promesse* engageant le gouvernement à essayer d'empêcher les particuliers aussi d'aider un état agresseur.

III. — La *transformation ultérieure* de cette promesse (I et II) en un *engagement formel.*

IV. — L'acceptation *future possible* d'une obligation positive, au moyen de pactes séparés précis, d'aider économiquement un état attaqué.

Le premier point ne comporterait absolument aucune obligation pour l'état qui l'accepterait. Pourtant il renfermerait l'essence de tout le système de sanctions esquissé ici et il permettrait par suite à ce système de s'exercer librement et pleinement pour le bien de la paix européenne. Le passage aux points suivants (II et III) pourrait s'effectuer n'importe quand, car il ne demanderait qu'une confirmation solennelle, mais aucun changement essentiel dans l'ensemble de la politique d'un gouvernement.

NOTE. — Pendant l'hiver dernier, l'auteur a eu l'occasion de soumettre les vues qui sont à la base de ce chapitre à nombre de citoyens américains, afin d'avoir leur opinion. Tous étaient de ceux qui prient avec ferveur pour l'avènement de la paix internationale ; mais beaucoup d'entre eux avaient été choisis parce qu'on savait qu'ils pensaient, pour une raison ou pour une autre, que l'heure n'était pas encore venue pour l'Amérique de se lier complètement avec l'Europe par la Ligue, pour le maintien de la paix dans le monde. Pourtant tous, sans exception, ont ap-

prouvé l'argument que nous avons développé dans ces pages. Ils ont admis très volontiers qu'une déclaration de principes comme celle qui a été proposée ici (point I) serait tout à fait compatible avec le désir actuel de l'Amérique d'éviter les enchevêtrements étrangers, et que refuser de le faire, et spécialement refuser d'agir dans le même sens, déformerait tout à fait les véritables sentiments du peuple américain concernant la paix internationale.

Plus récemment cette question a été pour la première fois le sujet d'une discussion publique. Toute la situation a été exposée par le Professeur James T. Shotwell devant la cent vingt-troisième réunion annuelle de la Conférence Congrégationnelle du Massachusetts (Holyoke, Massachusetts, 18-20 Mai 1925) qui, après une discussion d'environ deux heures, adoptait à l'unanimité la résolution suivante :

« Attendu que cette conférence reconnaît que la guerre agressive est le plus grand crime international ;

« Et qu'en revendiquant l'exercice de tous les droits des neutres en cas de guerre agressive, nous pourrions devenir les complices de l'agresseur ;

« Et que la simple possibilité d'une telle attitude de notre part constitue un obstacle aux plans des autres puissances pour empêcher les guerres agressives ;

« Il est résolu que cette Conférence représentant les Eglises Congrégationnelles de l'Etat de Massachussets envoie une pétition au Président

des Etats-Unis, le priant de déclarer comme principe général de notre politique, qu'en cas de guerre entre des états qui ont accepté des épreuves d'agression comme valables entre eux, ce pays n'interprêtera pas ses droits de manière à soutenir une puissance qui est devenue un agresseur avoué.

« Il est résolu que cette Conférence demande aussi au Conseil National des Eglises Congrégationnelles se réunissant à Washington en Octobre, d'examiner cette résolution ».

Cette action devait être notifiée aux autres organisations ecclésiastiques américaines, ainsi qu'au Conseil Fédéral des Eglises du Christ en Amérique. La résolution de Holyoke est importante parce que c'est la première de son espèce à demander la coopération américaine dans la mise hors la loi des agresseurs internationaux. Il est intéressant aussi que ce premier pas ait été fait par la propre Eglise du Président Coolidge, dans son propre état.

La « New Republic », la revue hebdomadaire bien connue de New-York, a approuvé la résolution de Massachusetts dans un éditorial (11 Juin) qui montrait qu'une telle action, non seulement priverait un agresseur de secours, mais exempterait aussi ceux qui appliqueraient les sanctions « de la responsabilité du dommage qui en résulterait pour le commerce américain ». Tandis que l'Amérique, concluait la revue, « est libre, s'il lui plaît, de ne pas participer à la procédure légale par laquelle le verdict est atteint, elle ne peut pas, sans se mépriser elle-même, s'unir à une

nation que l'Europe a condamnée comme hors la loi ». Une telle promesse tendrait, par suite, « à donner au Protocole une existence légale effective en diminuant la force des raisons que la Grande-Bretagne a, maintenant, de ne pas l'accepter et il assurerait aux artisans de la paix en Europe, la disposition bienveillante de la part de ce pays. Les pacifistes américains y gagneraient un objectif immédiat pour leur activité qui, dans la mesure où elle aurait du succès représenterait pour le moment leur plus grande contribution à la cause de l'organisation de la paix en Europe ».

On peut citer, comme autre preuve de l'opinion américaine sur ces propositions, la résolution adressée par la délégation américaine au neuvième Congrès annuel de la Fédération Internationale des Sociétés pour la Ligue des Nations, qui s'est tenu à Varsovie, dans la première quinzaine de Juillet. Cette résolution dit :

« La Conférence considérant que les Etats-Unis d'Amérique bien que profondément dévoués à la paix, ne sont pas prêts en ce moment à accepter des engagements généraux, ils pourraient rendre un grand service à la paix mondiale en déclarant que si un état recourait à la guerre agressive, en violation de ses promesses solennelles, on pourrait compter sur eux pour maintenir au moins une neutralité bienveillante vis à vis des états coopérant à contraindre l'état mis hors la loi ».

Une « bienveillante neutralité » vis-à-vis de la Ligue deviendra vraisemblablement un des principaux buts immédiats de ceux qui, en Amérique, travaillent pour la paix. Une telle politique,

comme nous espérons l'avoir montré clairement dans ces pages, permettrait enfin à la Ligue de se montrer la digne gardienne de la paix internationale sans avoir à compter sur les armées et les marines pour cette noble tâche.

TABLE DES MATIÈRES

PAGES

CHAPITRE I. — *Le problème général et la situation actuelle*

1. — Les sanctions sont inévitables........ 3
2. — Le fardeau des sanctions dans le Pacte et le Protocole.................... 8
3. — Les sanctions militaires constituent la principale difficulté 15
4. — Le cas de l'Empire Britannique..... 19
5. — La présentation du problème........ 22
6. — Les conclusions de notre enquête.... 26

CHAPITRE II. — *Les applications pratiques*

7. — Les Sanctions militaires et les pactes régionaux 27
8. — Les accords de Locarno............. 30

PAGES

9. — Les pactes régionaux et le désarmement 34
10. — Les Sanctions économiques........ 35
11. — Les demandes minima d'un monde coalisé 36
12-13. — L'action économique ne devrait pas exiger l'aide militaire........ 39
14. — La nature de la Sanction Economique. 41
15. — Le cas spécial des voisins d'un agresseur 45
16. — Les membres ne devraient pas être obligés de prendre des mesures économiques répressives 47
17. — En particulier contre des individus.. 50
18. — Le vague devoir de l' « assistance économique » 51
19. — Comment l'assistance économique pourrait être assurée........ 53
20. — Une conférence permanente sur les sanctions 57
21. — Résumé des suggestions et projets d'articles 58

CHAPITRE III. — *Les Sanctions et le Statu quo*

1. — Le Statu quo comme argument de confusion 63
2. — La loi apporte toujours la stabilité.. 64
3. — La violence doit cesser avant le règne de la justice........ 65

PAGES

4. — La Ligue peut favoriser un changement du statu quo ; elle ne pourrait l'imposer 68
5. — Quand les changements pourraient être entravés par des garanties internationales 71
6. — Les sanctions ne sont que le soutien du système de paix basé sur l'arbitrage 73
7. — L'étroite association des sanctions et de l'arbitrage empêcherait « le stéréotypage du statu quo »......... 76
8. — Elle atténuerait plus que toute autre chose le fardeau des Sanctions.... 77

CHAPITRE IV. — *Le problème des sanctions et la politique américaine*

1. — Le refus de coopérer de l'Amérique est notre grand obstacle........... 80
2. — La politique américaine et les besoins de la Ligue peuvent être conciliés.. 83
3. — L'épreuve juridique de l'agression peut entraîner une plus complète coopération de l'Amérique......... 86
4. — Une contribution à la paix sans « enchevêtrements » 88
5. — La coopération élastique et graduelle. *Note :* Quelques évènements récents en Amérique 90